Número 99 2011

Nota d'economia

Revista de economía catalana y de sector público

El presupuesto como herramienta de modernización de la gestión pública

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia
i Coneixement

Nota d'economia
Revista de economía catalana y de sector público
Núm. 99. 2011

Consejo de redacción
Director: Josep Miralpeix
Secretaria técnica: Tatiana Fernández

Montse Bassols
Núria Bosch
Albert Carreras
Àlex Costa
M. Montserrat Domingo
Salvador Estapé
Jordi Gual
Joan Miquel Hernández
Guillem López
Joan Luria
Josep Oliver
Martí Parellada
Pere Puig
Cristina Rovira
Anna Ventura
Xavier Vives

Coordinación editorial
Montserrat Romagosa Huguet

Edición
Dirección General de Asuntos Económicos
Departamento de Economía y Conocimiento
Generalitat de Catalunya
http://www.gencat.cat/economia

Diseño gráfico
Martí Abril y Lluïsa Cobos

Maquetación e impresión
El Tinter, SAL
(empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 y EMAS)

Depósito legal: B-3917-1983
ISSN de la versión electrónica: 2013-8709

Dirección de contacto
notaeconomia.eco@gencat.cat
Dirección General de Asuntos Económicos
Gran Via de les Corts Catalanes, 639
08010 Barcelona

La revista no comparte necesariamente las opiniones expuestas por los autores en los artículos firmados.

Sumario

El presupuesto como herramienta de modernización de la gestión pública

> Introducción **5**

> El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos clave teniendo en cuenta la experiencia internacional. *Anna Tarrach* **11**

> Presupuestación orientada a resultados en un marco organizativo de la gestión pública descentralizada. *Jorge Onrubia* **33**

> La gestión estratégica en el gobierno: el sistema de revisión del gasto y de acuerdos de resultados en la prestación de servicios públicos en el Reino Unido (1998-2009). *Colin Talbot* **53**

> Diseño de un modelo de control interno orientado a resultados. *Alejandro Parres* **67**

> La evaluación de programas, la planificación presupuestaria basada en resultados y la PART. *Katherine G. Willoughby i Paul Benson* **91**

> Las caras ocultas de la programación del gasto público. *Eduardo Zapico* **107**

> Crisis fiscal y reforma del sector público en el contexto de la gran recesión. *Koldo Echebarría* **135**

> La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya

  > El cambio presupuestario en la Generalitat de Catalunya: una reforma necesaria. *Salvador Maluquer* **159**

  > La evolución del ámbito institucional de los presupuestos de la Generalitat. *M. Montserrat Domingo* **167**

  > Las memorias de los programas presupuestarios y su evaluación. *Cristina Aranda* **173**

  > La planificación estratégica, el presupuesto y el proceso de fijación de objetivos. *Jordi Sort* **179**

  > La evaluación de resultados de los programas presupuestarios según sus indicadores. *Marc Noguera y Laia Ferrer* **185**

  > La proyección del presupuesto base de ingresos y gastos: la experiencia de la Generalitat de Catalunya. *Jordi Baños* **191**

  > Los escenarios presupuestarios a medio plazo y la experiencia de la Generalitat de Catalunya. *Ester Pallarols* **197**

  > La experiencia de la gestión centralizada de la tesorería (*cash-pooling*). *Isabel de Diego* **203**

  > La experiencia reciente en la gestión de la deuda. *Josep M. Sánchez* **211**

Apéndice

> Abstracts of the articles included in this number **219**

El presupuesto como herramienta de modernización de la gestión pública

Introducción 5

El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos clave 11

Presupuestación orientada a resultados en un marco organizativo de la gestión pública descentralizada 33

La gestión estratégica en el gobierno: el sistema de revisión del gasto y de acuerdos de resultados 53

Diseño de un modelo de control interno orientado a resultados 67

La evaluación de programas, la planificación presupuestaria basada en resultados y la PART 91

Las caras ocultas de la programación del gasto público 107

Crisis fiscal y reforma del sector público en el contexto de la gran recesión 135

La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya

El cambio presupuestario en la Generalitat de Catalunya: una reforma necesaria 159

La evolución del ámbito institucional de los presupuestos de la Generalitat 167

Las memorias de los programas presupuestarios y su evaluación 173

La planificación estratégica, el presupuesto y el proceso de fijación de objetivos 179

La evaluación de resultados de los programas presupuestarios según sus indicadores 185

La proyección del presupuesto base de ingresos y gastos: la experiencia de la Generalitat de Catalunya 191

Los escenarios presupuestarios a medio plazo y la experiencia de la Generalitat de Catalunya 197

La experiencia de la gestión centralizada de la tesorería (*cash-pooling*) 203

La experiencia reciente en la gestión de la deuda 211

Introducción

En el actual contexto económico y fiscal los gobiernos se encuentran ante el imperativo de llevar a cabo esfuerzos de consolidación fiscal con el fin de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta necesidad de reequilibrio de las finanzas públicas, con unos objetivos ambiciosos de reducir el déficit y contener el endeudamiento público, se enmarca en las dificultades de una situación en que los ingresos presupuestarios se encuentran prácticamente estancados, y al mismo tiempo persiste una fuerte demanda de bienes y servicios públicos sociales, así como de medidas de estímulo a la economía, con el fin de paliar y superar los efectos y las consecuencias de la reciente crisis económica. Estas dificultades otorgan, en los tiempos actuales, más presión hacia la racionalidad en la planificación, la asignación y el uso de los recursos públicos, lo cual requiere la necesidad de mejorar la eficacia y la eficiencia de la programación y gestión presupuestarias.

Los presupuestos son una de las principales herramientas con la que cuentan las administraciones públicas para administrar sus finanzas. Estos presupuestos se rigen por una serie de principios o reglas entre las cuales hay que destacar, en el marco de este número de la revista *Nota d'economia*, la disciplina fiscal y la estabilidad presupuestaria, la eficiencia asignativa (es decir, asignar los escasos recursos a las políticas y los programas más prioritarios y que proporcionen mejores resultados) y la eficiencia y eficacia operativa (es decir, llevar a cabo, de la forma más económica y eficiente posible, los bienes y servicios que proporcionan los mejores resultados). Asimismo, probablemente el presupuesto es uno de los elementos más relevantes dentro del ámbito del sector público por su naturaleza plural: contable, jurídica y política. El presupuesto, aparte de recoger y organizar la actividad financiera de la Administración, es un documento jurídico con rango de ley que autoriza y vincula la Administración pública a la realización de gastos y a la obtención de ingresos con los cuales poder cumplir las funciones que tiene encomendadas por la sociedad, dentro de su correspondiente ámbito de competencias. Por otro lado, tiene una vertiente política, ya que, por una parte, refleja la política económica del Gobierno

a través de sus cuentas y, por otra parte, muestra de forma unitaria e integrada todas las actuaciones y políticas públicas que tiene que llevar a cabo el ejecutivo y por las cuales posteriormente tiene que rendir cuentas a los ciudadanos y a sus representantes.

Ya desde mediados de siglo pasado, y con especial énfasis a partir de las décadas de 1970 y 1980, algunos países mostraron interés para perfeccionar sus sistemas presupuestarios y dotar de más racionalidad a la administración de los recursos públicos. Estos esfuerzos tomaron más relevancia y vigor (y se añadieron un mayor número de países) especialmente a raíz de la llegada de situaciones de crisis económica, y, consiguientemente, de crisis fiscal. Las reformas en el ámbito de los presupuestos públicos se convirtieron en elementos centrales en reformas integrales de la Administración pública, enmarcadas en la llamada "nueva gestión pública", las cuales, además, comprendían esferas como la función pública, el modelo gerencial, la desconcentración y descentralización funcional (teoría de la agencia) y la revisión y replanteamiento de políticas y funciones del sector público.

En el contexto europeo, la creación de la Unión Económica y Monetaria y la aprobación del Pacto de estabilidad y crecimiento supusieron un elemento adicional de presión para los estados miembros en cuanto al cumplimiento del principio de disciplina fiscal y estabilidad presupuestaria, al fijarse límites hacia el déficit y el endeudamiento público. Esta mayor presión favoreció que los estados miembros se dotaran de leyes de responsabilidad fiscal e introdujeran modificaciones importantes en sus sistemas presupuestarios.

Las reformas presupuestarias permitieron generar procesos de reforma en la gestión económica de las administraciones públicas, con el desarrollo de nuevas metodologías y la reconfiguración de procesos y roles dentro de sus sistemas presupuestarios. De esta manera, diversas administraciones pasaron de aplicar técnicas presupuestarias tradicionales (basadas principalmente en el incrementalismo y el control legal de los recursos) a aplicar técnicas que buscaban cumplir en mayor grado los objetivos de eficiencia asignativa y eficiencia y eficacia operativa, como el presupuesto por programas, el presupuesto en base cero y, más recientemente, la presupuestación por resultados.

De forma complementaria e integrada con estas técnicas, un número elevado de administraciones públicas ha introducido, especialmente en estas últimas décadas, la visión a medio plazo en los presupuestos públicos (principalmente con la adopción de los escenarios presupuestarios a medio plazo o de sistemas presupuestarios con asignaciones plurianuales), con el fin de superar las debilidades que en relación con la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del principio de disciplina fiscal y estabilidad presupuestaria presentan los sistemas orientados a la anualidad o el corto plazo.

Hay que destacar que la introducción de estos elementos técnicos en el presupuesto ha supuesto, al mismo tiempo, el desarrollo de nuevas funciones y tareas por parte de las unidades orgánicas responsables de la administración del presupuesto (por ejemplo, con la creación de oficinas presupuestarias o de planificación y presupuestación) y el impulso de cambios importantes en las responsabilidades y procedimientos (por ejemplo, que los ministerios o departamentos sean, de forma interna, cada vez más como ministerios o departamentos de finanzas), y en la documentación generada (como, por ejemplo, más accesibilidad a la ciudadanía y hacer más comprensible la documentación presupuestaria).

Prueba de esta aplicación generalizada de los principales elementos de estas reformas presupuestarias se puede constatar en varios estudios internacionales sobre prácticas y procesos presupuestarios, si bien destaca *International Budget Practices and Procedures Survey* de la OCDE, donde se pone de manifiesto el perfeccionamiento y la importancia de la información de resultados de las políticas y programas para la toma de decisiones en la asignación de recursos y una aplicación más amplia de los escenarios presupuestarios a medio plazo (con objetivos de estabilidad presupuestaria a medio plazo) para enmarcar y configurar los presupuestos anuales.

Sin embargo, hay que mencionar que la implementación de estas reformas y mejoras en la administración

presupuestaria no ha estado exenta de dificultades, tanto técnicas como de tipo organizativo y humano, y a menudo los resultados obtenidos han sido notablemente inferiores a las grandes expectativas generadas inicialmente. Aun así, la experiencia comparada, especialmente en las últimas décadas, ha puesto de manifiesto que estas reformas presupuestarias son relevantes para ayudar a reequilibrar las finanzas públicas de administraciones con déficits y un volumen de endeudamiento elevados, así como dentro de un clima de restricción presupuestaria, dotar de más racionalidad a las decisiones adoptadas. La Generalitat de Catalunya no ha estado al margen de este proceso de transformación de los sistemas presupuestarios y, desde mediados de la pasada década, ha impulsado un proceso de modernización de sus presupuestos.

El presente número 99 de la *Nota d'economia* tiene por objeto plantear el presupuesto público como herramienta de modernización de la gestión pública, y contribuir al debate y a la profundización técnica y a reforzar y estimular la aplicación de reformas y mejoras en los sistemas presupuestarios de las administraciones públicas catalanas. Con esta finalidad, este número incluye, por una parte, el monográfico que lleva el nombre de "El presupuesto como herramienta de modernización de la gestión pública" y, por otra parte, un *dossier* que recoge la experiencia y la valoración de la reforma presupuestaria emprendida por la Generalitat de Catalunya.

El monográfico consta de artículos de diversos autores sobradamente reconocidos en el ámbito académico y de la gestión, algunos de los cuales exponen las experiencias destacadas en aspectos específicos de algunos países punteros en cuanto a administración presupuestaria, así como reflexiones y observaciones generales sobre la aplicación de determinados elementos de las reformas presupuestarias. Los artículos giran en torno a dos grandes ejes temáticos: la orientación a resultados en la programación y gestión del gasto público, y los ajustes presupuestarios. En el eje de la orientación a resultados, la mayor parte de los artículos del monográfico profundizan en elementos clave como la vinculación entre la información de resultados y las evaluaciones de políticas o programas con los procesos de toma de decisiones de asignación de recursos, los sistemas de incentivos y de controles por resultados (con una referencia especial a contextos de descentralización funcional) y los procesos de revisión del gasto (enmarcados en modelos de programación plurianual del gasto). En el eje de los ajustes presupuestarios, se ofrece un análisis, en clave internacional, del alcance del impacto de la última crisis económica en las finanzas públicas y se analizan las diferentes modalidades de ajuste presupuestario con el fin de reequilibrar las finanzas, teniendo en cuenta las lecciones de consolidación fiscal aprendidas en períodos anteriores.

El artículo de **A. Tarrach** introduce el monográfico con una primera parte en la cual define conceptualmente lo que se entiende por presupuesto por resultados, como también los modelos y las formas que puede adoptar. A continuación, la autora destaca los temas que considera más relevantes para mejorar el proceso de presupuestación, inspirándose en la máxima de Allen Schick con que inicia el artículo: "La presupuestación es una tarea en continua revisión dentro del sector público [...]"; sin dar la espalda a la teoría desarrollada en el mundo académico, la autora es partidaria de observar lo que se ha hecho y hacen otras organizaciones públicas de referencia. Así, partiendo de un análisis previo sobre la experiencia internacional, se centra a analizar tres aspectos: la estructura por programas del presupuesto, la relación del presupuesto con la planificación y los escenarios a medio plazo y el uso de la información de resultados. A. Tarrach expone que la tendencia en cuanto a la vinculación del presupuesto con la planificación estratégica es el establecimiento de un marco de planificación único, dentro del cual el presupuesto es la concreción operativa anual. En este marco, los programas presupuestarios son la unidad de asignación de recursos y de decisión, y el punto de conexión de la operativa con la estrategia. En cuanto a la medida de rendimiento/resultados, la autora expone los problemas de la estandarización de indicadores y de resultados y no ve factible ni creíble que la utilización de información de

resultados pueda conducir de forma exclusiva los procesos de asignación de recursos y sustituir la decisión política. Sin embargo, no renuncia a considerar la información de resultados como una herramienta que aspira a informar las decisiones (de asignación de recursos, de gestión de servicios, de priorización del gasto), a aumentar la transparencia y a rendir cuentas en el uso de los recursos públicos.

El artículo de **J. Onrubia** propone los requisitos que debe incorporar un sistema de presupuestación en un sector público que presenta una estructura organizativa descentralizada funcionalmente a nivel horizontal. De hecho, el autor pone de relieve que la reforma iniciada entre las décadas de 1970 y 1980 con el objeto de adoptar arquitecturas descentralizadas en la gestión pública en países como Francia, Bélgica, Italia o España, de tradición administrativa centralizada, no se ha visto acompañada de una reforma del marco global de gestión económica financiera ni de la gestión de personal que incorporen sistemas de medición y evaluación de resultados. Ésta es la gran diferencia con países como Suecia, Dinamarca, Noruega, Canadá, el Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda, que presentan modelos descentralizados acompañados de sistemas de incentivos y muy arraigados con el principio de transparencia y la exigencia de responsabilidad. Con este punto de partida, el autor presenta un instrumento clave: el contrato de actividad/presupuestario, en el cual se formaliza la relación generada con la delegación de actividades públicas (cuya responsabilidad final se mantiene en el ámbito gubernamental) y que tiene que cumplir con una doble función: instrumento de financiación y mecanismo incentivador. Onrubia desarrolla un marco teórico con diferentes alternativas de contrato, sobre la base del papel relevante de la generación de la información: contratos bajo información simétrica o asimétrica, contratos con más autonomía en la distribución interna del presupuesto de la agencia y la independencia del órgano que efectúa el control de resultados. En cualquier caso, el autor resalta que la viabilidad de los contratos presupuestarios en los términos que propone requiere obtener una medida regular y rigurosa de los resultados de las actividades públicas.

En su artículo, **C. Talbot** describe y valora los rasgos principales que han caracterizado el sistema presupuestario del Reino Unido en los últimos años, reconocido como un conjunto de las prácticas presupuestarias más relevantes en el ámbito internacional. Este artículo proporciona un detalle sobre la aplicación efectiva del denominado modelo SR-PSA (*Spending Review* y *Public Service Agreeements*). El SR-PSA se basa, principalmente, en unas revisiones bienales (o trienales en algún caso) del gasto público, con las cuales, aparte de decisiones en cuanto a reconfiguración de políticas públicas, se programan y se fijan gran parte de las asignaciones presupuestarias para un período de tres ejercicios y también se establecen unos compromisos departamentales e interdepartamentales para alcanzar unos objetivos y resultados determinados. En las conclusiones del artículo, el autor manifiesta los progresos que esta reforma presupuestaria ha supuesto con el fin de establecer una visión plurianual en los presupuestos públicos, así como para establecer procesos de priorización de los gastos y, en definitiva, mejorar la gestión y el cumplimiento de los programas y servicios públicos. Talbot reconoce que si la reforma presupuestaria no se ha podido manifestar con todo su potencial es, principalmente, a causa de factores humanos e institucionales. El artículo concluye con unas reflexiones sobre las perspectivas futuras de este sistema presupuestario a raíz del cambio de gobierno que se produjo en el 2010 en el Reino Unido.

A. Parres expone la necesidad de rediseñar la función de control interno para adaptarse a los nuevos retos de la gestión pública desde la experiencia de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias, donde se ha planteado de forma gradual la función interventora tradicional (de carácter previo y focalizada en el principio de legalidad), por un control financiero permanente de carácter posterior, con un diseño orientado a resultados con cinco perspectivas diferentes (la del capital humano y organizativo, la de los procesos internos, la de la legalidad, la financiera

y, finalmente, la del ciudadano y la del resto de grupos de interés), para cada una de las cuales se determinan unos objetivos de control que se descomponen en objetivos específicos. Para obtener unos buenos resultados hay que implantar procesos internos que vayan más allá del respeto por la legalidad, centrado en la gestión eficaz y eficiente. En este sentido, Parres analiza los elementos de éxito o de fracaso que hay que tener en cuenta para emprender un proceso de cambio como el que describe: disponer de agentes del cambio en el seno de la organización, la existencia de un compromiso de liderazgo de los agentes políticos con el cambio y desarrollar un plan de formación y reciclaje multidisciplinario con un peso relevante de la formación relacionada con el gerencialismo y la planificación estratégica. Como aspectos críticos del proceso destaca la resistencia al cambio y la insuficiencia de sistemas de información sobre objetivos y resultados de la gestión. Entre los beneficios del modelo, se exponen los que le son propios como modelo orientado a resultados pero, además, con otro aspecto clave, el de agilizar los procedimientos de gasto, lo cual permite incidir en las mejoras de eficacia de la actuación pública.

El artículo de **K.G. Willoughby** y **P. Benson** hace un repaso por la historia de la reforma presupuestaria en los Estados Unidos, desde las medidas centralizadoras de la Budget Act de 1921, hasta la reciente orientación a resultados con la *Government Performance and Results Act* (GPRA) de la década de 1990, pasando por el presupuesto por tareas y actividades, de la década de 1950, por el presupuesto basado en la evaluación de programas, de la década de 1960, o por el presupuesto de base cero, de mediados de la década de 1970. El trabajo indica que, aunque este ha sido un proceso cargado de implicaciones políticas (centradas en la lucha de poder entre las ramas ejecutiva y legislativa del Gobierno), se puede identificar una preocupación común para mejorar el rendimiento del Gobierno y un deseo de inyectar más "racionalidad" (en el sentido de avanzar en la medida y la evaluación de la actuación pública) en las decisiones sobre la asignación de recursos presupuestarios. En este sentido, se hace una mención especial a dos experiencias concretas. Por una parte en la GPRA de 1993, y sobre todo, en la *Program Assessment Rating Tool* (PART), implantada en el 2001, y su discutido papel en la toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos presupuestarios. Sin embargo, los autores concluyen que la capacidad de vincular directamente los resultados de los programas y de su evaluación con la asignación de recursos presupuestarios todavía es muy débil y que el contexto económico actual (caracterizado por el elevado déficit y endeudamiento públicos) no ayudará excesivamente a avanzar en esta dirección, aunque parezca contradictorio, en la medida en que los esfuerzos de los próximos años se tienen que concentrar en definir y concretar la ineludible necesidad de reducir el gasto público.

Con referencia a los progresos significativos que han experimentado un gran número de administraciones públicas durante los últimos años, en cuanto a la planificación presupuestaria a medio plazo y a la generación de información y procesos analíticos en relación con los resultados de las políticas y programas de gasto, **E. Zapico** pone de relieve que todavía persisten dudas sobre cómo se tiene que utilizar de forma efectiva y dar utilidad a la información procedente de los indicadores de resultados y las evaluaciones para una mejor programación del gasto público y la toma de decisiones en la asignación de los recursos. En el artículo, el autor plantea la necesidad de que los sistemas presupuestarios se configuren a fin de que se puedan adaptar de una manera más adecuada a contextos inciertos y cambiantes. También cree que tienen que generar una programación innovadora y disciplinada del gasto público, prestando una mayor atención a unos aspectos que denomina "las caras ocultas en la programación del gasto público", por no haberlos tenido lo bastante en cuenta en gran parte de las reformas presupuestarias llevadas a cabo. Entre estos elementos, Zapico destaca el conflicto y la construcción de la confianza y cooperación en la negociación presupuestaria, el análisis de efectos inducidos en el tiempo y entre sectores, el fomento de la evaluación participativa y positiva, la transparencia recíproca y los

incentivos a la innovación en las políticas públicas. El autor concluye que estos aspectos se convierten en la clave para alcanzar más capacidad de reasignación de recursos hacia las prioridades cambiantes y una acción más coordinada, interactiva y de colaboración entre los actores que participan en la programación del gasto público, favoreciendo así una lógica más racional y colectiva en la planificación y gestión de los recursos públicos.

Finalmente, el artículo de **K. Echebarría**, que cierra el monográfico, enlaza con el planteamiento del artículo anterior sobre la necesidad de diseñar sistemas presupuestarios que se puedan adaptar mejor a los cambios, en especial a contextos inciertos. En este caso, aunque se abandona el enfoque directo de orientación a resultados para centrarse en la necesidad de consolidación fiscal en el actual contexto recesivo y de crisis fiscal, el autor no renuncia a defender igualmente las reformas en la gestión pública, al contrario, cree que son una de las piezas clave para gestionar el gasto con más eficiencia y para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este artículo el autor analiza, por una parte, los factores cíclicos y estructurales que han motivado el deterioro de la posición fiscal de los países de nuestro entorno y, por otra parte, las políticas de consolidación fiscal llevadas a cabo, e identifica sus ventajas e inconvenientes. El argumento central es que, complementariamente a las políticas de consolidación fiscal, es necesario llevar a cabo un conjunto de reformas institucionales para fortalecer la gobernanza fiscal y la gestión pública, tales como establecer reglas fiscales numéricas, desarrollar escenarios presupuestarios a medio plazo, introducir el presupuesto como instrumento de gestión a través del presupuesto por resultados, así como generalizar la gestión por resultados por medio de las agencias y la externalización y facturación por servicios. La conclusión final es que reforzar estas instituciones supondrá mejorar la calidad de las políticas públicas en relación con los resultados que se ofrecen a los ciudadanos.

Finalmente, en el *dossier* relativo a la experiencia de reforma presupuestaria de la Generalitat se recoge una serie de notas breves sobre diferentes aspectos de esta reforma que ilustran los progresos que se han obtenido, las dificultades y las perspectivas y orientaciones futuras para una mejor gestión económica y financiera. La nota que abre el *dossier* expone la necesidad de la reforma presupuestaria impulsada hace unos años y describe las diferentes vertientes del proceso sobre las cuales se ha adelantado a un ritmo diferente. El resto de notas tratan los aspectos específicos en los que se ha basado el proceso de cambio emprendido: la redefinición del ámbito institucional de los presupuestos; los programas presupuestarios, tanto por lo que respecta al diseño de las memorias correspondientes a los programas como a la evaluación de los resultados; la introducción de la perspectiva a medio plazo, por una parte con los escenarios plurianuales y el presupuesto base y, por otra, con respecto a la vinculación entre planificación estratégica y presupuesto, y, en el ámbito específico de la gestión y obtención de recursos, la experiencia de la tesorería centralizada de la Generalitat y la gestión de la deuda pública. En general, se ponen de relieve los avances alcanzados en cada uno de los aspectos tratados y el camino que queda por recorrer en el marco de este proceso de modernización presupuestaria, sobre el cual hay que ser conscientes de que solo dará fruto a largo plazo. Por lo tanto, el éxito dependerá de la persistencia en los objetivos de la reforma y de que pueda estar compartida e interiorizada, no solo por los responsables de los presupuestos de la Generalitat, sino por el conjunto de la organización.

El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos clave

Anna Tarrach i Colls
Consultora para el sector público*

1 Introducción

"La presupuestación es una tarea en continua revisión dentro del sector público. El proceso presupuestario no se acaba de definir totalmente porque las personas que lo gestionan no están nunca plenamente satisfechas." Con estas palabras empieza Allen Schick uno de sus artículos de referencia sobre el presupuesto público.[1]

Los cambios y las nuevas técnicas y metodologías presupuestarias son, en efecto, un continuo dentro de la gestión pública. La presupuestación orientada a resultados cuenta con una larga historia de funcionamiento en algunas organizaciones públicas. Sin embargo, ha seguido diversas oleadas de avance y, a partir de la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado, toma un nuevo impulso, con un grado de implantación desigual entre los países adelantados.

Incluso los países que presentan un grado de implantación más alto se plantean revisiones periódicas. En los Estados Unidos, por ejemplo, acaban de aprobar una reformulación del modelo de gestión por resultados para la Administración del Gobierno federal. Puede que las personas que gestionan el presupuesto no estén nunca satisfechas, pero sin duda el presupuesto público es una institución lo bastante relevante como para fijar la atención de académicos y de directivos públicos en busca de la mejor manera de asignar y gestionar los recursos públicos, manteniendo los requerimientos de estabilidad financiera.

Las reformas presupuestarias llevan el sello de la época en que se han originado y el resurgimiento del interés por el presupuesto por resultados (y en general, por la gestión por resultados), en los últimos años, es el fruto combinado de las etapas de crisis económica y financiera a mediados de los años noventa del siglo pasado en algunos países adelantados y del gran desarrollo de la sociedad del conocimiento, no solo desde el punto de vista de las tecnologías de la información y la comunicación, sino también desde el de la demanda de información y conocimiento por parte de los

* Miembro del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública (GLIGP, ESADE).

1. A. Schick (2001).

directivos, para poder gestionar mejor, por una parte, y de la ciudadanía, para poder valorar de forma más adecuada qué se está haciendo y qué se está consiguiendo con los recursos públicos, por otra parte.

La Generalitat de Catalunya se ha sumado hace pocos años a la filosofía del presupuesto por resultados. Utilizamos el término *filosofía* y no el término *técnica* para conceptualizarlo en un sentido más amplio y sistematizado. Hay quien considera el presupuesto por resultados, incluso, como un cambio de paradigma en el sentido que amplía el horizonte estrictamente financiero de los presupuestos tradicionales con la incorporación de los resultados.

Introducir la visión de los resultados en la gestión pública en una posición preferente significa, en efecto, un cambio importante en la forma de trabajar del sector público y en la forma de planificar, diseñar y ejecutar sus políticas. Por eso, el presupuesto por resultados acostumbra a ir acompañado de otras reformas, como la gestión por resultados (de la cual el presupuesto por resultados es un componente) y los escenarios presupuestarios a medio plazo.

En el camino de la implantación del presupuesto por resultados han surgido diversas cuestiones y obstáculos que moderan su evolución e, incluso, pueden poner en peligro su éxito.

En este artículo se aborda, en primer lugar, una breve conceptualización del presupuesto por resultados y se mencionan los modelos y las formas que puede adoptar. En un segundo apartado, se presentan algunos de los temas que se consideran importantes para mejorar el proceso de presupuestación y se señalan algunos ejemplos de la experiencia internacional.

En el campo del presupuesto público, aunque la teoría desarrollada en el mundo académico es una referencia obligada, es necesario practicar muy especialmente la observación activa de lo que se está haciendo en otras organizaciones públicas y aprender de las experiencias de las administraciones más avanzadas. Desde Cataluña, puede significar estar atentos a estas experiencias y tomar como referencia lo necesario, para adaptarlo a nuestra realidad y cultura administrativa.

2

El presupuesto orientado a resultados: componentes, modelos y mecanismos

La presupuestación por resultados se puede definir como el sistema de planificación, presupuestación y evaluación que relaciona los recursos que se asignan con los resultados que se esperan obtener (en términos de productos ofrecidos y de impactos conseguidos). Es un mecanismo destinado a hacer más estrecho el vínculo entre la financiación de programas o intervenciones públicas y el resultado que se obtiene a través del uso sistemático de la información de resultados (que también recibe el nombre de *información de cumplimiento*), con el objetivo de mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia.

Los resultados no se definen exclusivamente en términos de los impactos finales, sino que se extienden a toda la cadena de producción de valor público. El término *resultados* se acostumbra a asimilar a los *outcomes* e impactos. Sin embargo, también hay un amplio sector en la literatura que incluye los *outputs* o productos e, incluso, las interacciones entre estos componentes (eficiencia, economía, eficacia y calidad). La idea de presupuesto por resultados no significa solamente condicionar mecánicamente las asignaciones de recursos a los resultados, puede referirse, también, a tener una discusión presupuestaria que integra información sobre resultados.

El presupuesto por resultados no se concreta en un único modelo, sino que admite diferentes modelos, según la finalidad que se priorice, de la forma en que se establezca la vinculación entre recursos y resultados y de la información de resultados en que se base. El modelo más conocido es el presupuesto estructurado por programas, pero existen otras modalidades, como los presupuestos basados en metas de cumplimiento (contratos programa o contratos de gestión) o la financiación por medio de fórmulas directas (*formula-funding*).[2]

2. M. Robinson (2007).

Cuadro 1

Modelos de presupuesto por resultados

Modelo	Objetivo	Información utilizada
Presupuesto por programas	Mejora de la eficiencia asignativa	Costes y beneficios de los programas
Presupuesto basado en metas de cumplimiento	Mejora de la eficiencia técnica y efectividad	Metas de resultados *(outputs* y/o *outcomes* esperados)
Financiación mediante fórmulas	Mejora de la eficiencia técnica y efectividad	Resultados actuales o estimados (normalmente *outputs*, pero a veces *outcomes*)

Fuente: a partir de M. Robinson (2007).

Cuadro 2

Formas que puede adoptar el presupuesto por resultados

Formas	Explicación	Vinculación de la información de resultados con la toma de decisiones	Ejemplos de países
De presentación	No hay un mecanismo formal de incorporación de la información de resultados al proceso presupuestario (puede acompañar a la documentación presupuestaria o estar en otros documentos del gobierno)	Sin vínculo/débil	Dinamarca Suecia
De información de las decisiones	La información de resultados informa de las asignaciones presupuestarias junto con otra información	Débil/vínculo indirecto	Nueva Zelanda Australia Reino Unido Canadá Estados Unidos
Directa	Vínculos explícitos y directos entre resultados y financiación (uso limitado a determinados sectores: educación, salud)	Fuerte/vínculo directo	Países nórdicos Reino Unido Chile Nueva Zelanda

Fuente: a partir de T. Curristine (2008).

Otra manera de plantear los diferentes modelos es teniendo en cuenta el uso que se hace de la información de resultados y el momento en que se incorpora al presupuesto. Según esto, el modelo de presupuesto por resultados puede adoptar diferentes fórmulas: de presentación, de información de las decisiones o directa.

Uno de los principales objetivos del presupuesto por resultados es la eficiencia, tanto la eficiencia asignativa como la operativa.[3] Si bien todos los modelos mencionados persiguen la eficiencia, en el caso del presupuesto por programas se pone más énfasis en la eficiencia asignativa, mientras que en los contratos programa y en las fórmulas de financiación el acento se pone en la eficiencia operativa. En la práctica, sin embargo, en una organización conviven diferentes fórmulas de presupuestación por resultados, aunque el presupuesto por programas suele ser un componente de todos los modelos.

La estructuración del presupuesto por programas permite visualizar los créditos presupuestarios agrupados según las finalidades del gasto. En este sentido, un programa presupuestario estaría compuesto por un conjunto de actividades, servicios y productos que consumen recursos para contribuir a alcanzar unos objetivos políticos. Los objetivos se tienen que poder identificar y medir, y estar defini-

3. Entendemos por eficiencia asignativa la distribución de recursos entre las prioridades del gobierno que tienen un mayor impacto, según los objetivos perseguidos. La eficiencia técnica o productiva consiste en aumentar la producción de un bien o servicio sin utilizar más recursos, o bien mantener la producción de un bien o servicio con menos recursos.

dos en términos de los problemas a los cuales se quiere hacer frente y a la cobertura de las necesidades detectadas. Estos objetivos, evidentemente, tienen que estar de acuerdo y ser coherentes con el plan o la estrategia del gobierno. En efecto, la planificación estratégica y el presupuesto son componentes integrados de la gestión por resultados. Mientras que los planes estratégicos señalan la orientación, el presupuesto facilita los recursos para poder implantar los planes.

Uno de los pilares en que se sustenta el presupuesto por resultados, como en todos los componentes del ciclo de gestión, son los sistemas de información y, más concretamente, la información de resultados. La información de resultados se compone de dos elementos fundamentales: los indicadores de resultados y la evaluación.

Los indicadores de resultados o –dicho de manera más completa– los indicadores de cumplimiento tienen que poder medir los diferentes componentes del ciclo de gestión y del proceso de producción de valor público. Por otra parte, la evaluación tiene que permitir profundizar en las relaciones entre las acciones públicas y sus resultados (entre los componentes de la llamada teoría del cambio) y eso facilitará la adopción de las acciones con mayor impacto. También puede facilitar el conocimiento del proceso de producción pública desde los *inputs* a los *outputs* y determinar la mejor forma de producir bienes y servicios con el menor uso de *inputs*.

El seguimiento de los indicadores tiene que permitir poder informar de la asignación de recursos. La manera cómo se establece la vinculación entre recursos y resultados es una de las cuestiones más difíciles de implantar y todavía está en una fase incipiente en los países que más tradición tienen en la implantación de estos modelos. Es evidente que vista la complejidad de la medida de la actuación pública y su heterogeneidad, los automatismos que vinculen resultados con recursos no se pueden aplicar de forma generalizada y, por lo tanto, habrá que atender, prácticamente, a cada caso y a cada sector con sus particularidades.

Una primera fórmula de relación de recursos con resultados la obtenemos a partir de la consideración de los *outputs*. Hay autores, como Allen Shick, que consideran que en el marco del presupuesto por resultados cada euro de más se tendría que poder justificar según el incremento de producto que se genera. Hay un debate sobre si hay que tener en consideración los *outputs* o los *outcomes* a la hora de asignar recursos. Es evidente que la razón última de la intervención pública busca alcanzar unos determinados *outcomes* y estos tienen que servir de guía permanente. Sin embargo, el control del gestor se sitúa de forma más clara en el campo productivo y, por lo tanto, hay quien considera que este tiene que ser el punto de atención prioritario en la asignación presupuestaria y que, en cambio, la evaluación pública nos servirá para verificar si los bienes y servicios producidos han obtenido los *outputs* deseados. Si atendemos a la asignación de recursos según los *outputs*, debemos tener en cuenta que el vínculo entre presupuesto y resultados (en términos de *output*) será más fuerte cuando los bienes y servicios estén estandarizados, ya que se puede vincular de forma directa la asignación presupuestaria con el volumen de bienes o servicios producido.[4] En cambio, cuando los bienes o servicios proveídos son heterogéneos, la relación entre los recursos y los resultados es más débil, ya que el conjunto de actividades que se requieren para proveer un mismo servicio varía expresamente, vistas las características del cliente o del caso (los costes por unidad pueden variar considerablemente). En caso de que la demanda del servicio o producto sea incierta (por ejemplo, en servicios de emergencias) la financiación basada en los bienes o servicios producidos no es adecuada y hay que buscar otros tipos de indicadores, como la capacidad para proveer el servicio con unos determinados criterios de calidad. Por lo

4. Si los bienes o servicios son homogéneos se puede condiserar que tienen el mismo coste unitario y, por lo tanto, si estimamos que la producción ha aumentado, el incremento de presupuesto necesario será el resultado de multiplicar el coste unitario por el número de nuevos servicios ofrecidos.

tanto, el uso del coste unitario como indicador relevante en el presupuesto por resultados para vincular recursos con resultados no es en absoluto generalizable y habrá que acotarlo a los bienes y servicios estandarizables (educación y sanidad son algunos ámbitos en los que se puede llevar a cabo con relativa facilidad).

En el sector público, precisamente una parte importante de los servicios no cumple la característica de homogeneidad y, por lo tanto, el reto es significativo. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, hay que avanzar hacia la mejora de la información de resultados, tanto en el desarrollo de indicadores como en la institucionalización de la evaluación en todo el ciclo de gestión. También hay que incorporar esta información de resultados a todas las fases del ciclo presupuestario. En la fase de elaboración, la información de resultados tiene que ser útil a los diferentes agentes que intervienen en el proceso dentro de las áreas de producción de bienes y servicios del gobierno para poder formular las peticiones presupuestarias al departamento o área encargada de las finanzas públicas. Una vez estas demandas de recursos lleguen al departamento de finanzas, los analistas de la unidad presupuestaria también necesitarán información de resultados para poder valorarlas. En la fase de aprobación del presupuesto, la información de resultados permitirá a los parlamentarios o concejales disponer de más elementos para valorar la propuesta de presupuesto del ejecutivo. Durante toda la fase de ejecución del presupuesto, los directivos, los responsables de programa y los trabajadores en general tendrían que hacer uso de la información de resultados con el fin de gestionar los recursos de forma óptima y para poder reasignarlos de acuerdo con las circunstancias cambiantes y en la dirección estratégica que se priorice. Finalmente, en la fase de evaluación y de rendir cuentas, una vía para avanzar en esta línea se centra en el diseño de informes anuales de balance de gestión que añaden información de resultados sistematizada y analizada a la información económica y financiera tradicional.

3

Temas clave en la presupuestación orientada a resultados, de acuerdo con la experiencia internacional

La experiencia internacional y el seguimiento del proceso de implantación del presupuesto por resultados que se realiza desde diferentes organismos internacionales[5] han puesto de manifiesto que hay una serie de elementos que resultan clave para avanzar en el presupuesto por resultados. Entre estos temas o elementos clave destacamos los siguientes:

- la estructura por programas del presupuesto,
- la integración del presupuesto por resultados con la planificación estratégica y el vínculo con los escenarios presupuestarios a medio plazo,
- el desarrollo de la información por resultados y los sistemas de información,
- el uso de la información por resultados en el ciclo presupuestario,
- los sistemas de rendición de cuentas y los mecanismos de control y
- otros temas de interés: capacitación de los trabajadores públicos, papel del ministerio de finanzas, incorporación desde la perspectiva de la ciudadanía.

Aunque cada uno de estos temas reviste bastante interés como para dedicarle un artículo completo, en este caso nos centraremos en tres temas: la estructura por programas del presupuesto, la relación del presupuesto con la planificación a medio plazo y el uso de la información de resultados.

3.1

La estructura por programas del presupuesto

El presupuesto estructurado por programas es uno de los modelos más extendidos de presupuesto por

5. Básicament, desde el OCDE y desde el Banco Mundial, pero también desde otras organizaciones no gubernamentales.

resultados y la definición de una clasificación por programas acostumbra a ser uno de los primeros pasos en los procesos de reforma.

La definición sobre qué es un programa, cómo se define la arquitectura de programas o de cuántos niveles de desagregación se disponga son algunas de las decisiones que hay que tomar y que, normalmente, lidera el departamento o ministerio de finanzas.

El objetivo de la clasificación del gasto en programas es poder explicar cuál es la finalidad del gasto y tomar decisiones según los objetivos que se quieren alcanzar. Un buen planteamiento del programa es el que deriva de la teoría del cambio o teoría del programa.

A partir de la existencia de un problema o de una necesidad, la intervención pública busca alcanzar un cambio o impacto socialmente deseable. Para conseguirlo se destinarán unos recursos (humanos, económicos, de conocimiento, tecnológicos), se llevarán a cabo unas actividades y se obtendrán unos productos (bienes y servicios). Estos productos generarán unos resultados u *outcomes* que se pueden producir a corto plazo, a medio plazo o a largo plazo (en este caso, se suele hablar de impactos).

En este sentido, pues, un programa presupuestario agrupa gastos que financian actividades o grupos de actividades orientadas a unos objetivos precisos, definidos generalmente en términos de *outcomes*.

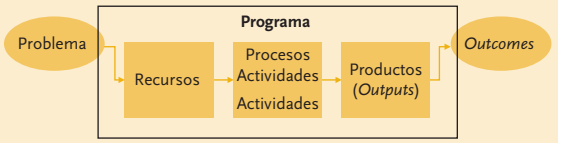
Programa es el término más utilizado, aunque hay países que hablan de *grupos de productos*, *líneas de negocio* o *áreas de resultados clave*, para referirse a la misma idea.

A partir de la unidad programa puede haber algún nivel por encima (área o política) que agrupe los programas según objetivos de más alto nivel, o desde un punto de vista sectorial o funcional y, también, se puede abrir la clasificación por debajo, desagregando el programa en subprogramas, proyectos o acciones.

Una primera reflexión es si la clasificación por programas tiene que servir exclusivamente para los objetivos presupuestarios. A efectos de presupuestos, el programa tendría que ser la unidad relevante para asignar recursos y facilitar esta asignación de recursos y su vinculación a resultados de forma mucho más

Gráfico 1

La teoría del cambio



entendedora y comprensiva que la clasificación tradicional del presupuesto en capítulos económicos y partidas presupuestarias (sueldos y salarios, compras de bienes y servicios, transferencias, etc.).

Como contiene información sobre los objetivos que se espera alcanzar con los recursos que se asignan, de acuerdo con las prioridades del gobierno, la estructura de programas sirve, también, para planificar y para rendir cuentas.

Para que esto sea posible, es necesario disponer de la información adecuada en el ámbito del programa, en términos de los objetivos especificados y de los indicadores seleccionados para hacer un seguimiento de los objetivos y que se pueda establecer un vínculo, más o menos directo, con la planificación del gobierno y de sus departamentos y entidades.

Hay organizaciones públicas que están desarrollando un sistema o arquitectura única para el presupuesto y para la planificación estratégica, como se verá en el apartado correspondiente a la integración del presupuesto y la planificación estratégica.

La estructura del presupuesto por programas en Francia es un ejemplo ilustrativo de buena arquitectura de programas. En Francia, el presupuesto se clasifica en misiones (que identifican las grandes políticas del estado), programas y acciones (que corresponden a subprogramas). Los objetivos e indicadores se especifican solo en el ámbito de programa.[6]

6. Marc Robinson comenta en un artículo de su blog sobre gestión de resultados la conveniencia de no añadir complejidad innecesaria y, por lo tanto, es partidario de ser selectivo con los indicadores. Destaca que en Francia los indicadores se informan en el ámbito de programa y no en el de acción, hecho que multiplicaría el número de indicadores y podría ir en contra de la flexibilidad para el gestor; <http://blog.pfmresults.com/wordpress/?p=105>

Cuadro 3

Ejemplo de la estructura por programas en Francia. Enseñanza escolar

Misión: Enseñanza escolar

Programa 1. Enseñanza pública de primer grado

- Acción 1. Enseñanza preelemental
- Acción 2. Enseñanza elemental
- Acción 3. Necesidades educativas especiales
- Acción 4. Formación del personal docente
- Acción 5. Sustituciones
- Acción 6. Gestión y supervisión pedagógica
- Acción 7. Personal en situaciones diversas

Programa 2. Enseñanza pública de segundo grado

Programa 3. Vida del estudiante

Programa 3. Enseñanza privada de primero y segundo grado

Programa 4. Apoyo a la política educativa nacional

Programa 5. Enseñanza técnica agrícola

Para cada programa se presenta la documentación siguiente:

- Presentación estratégica del programa anual de resultados
- Presentación de los créditos y de los gastos fiscales
- Presentación del programa y de las acciones
- Objetivos e indicadores de resultados en el ámbito de programa
- Justificación desde el primer euro
- Análisis de los costes de los programas y de las acciones

Fuente: Presupuesto de Francia para el 2011; <Http://www.performance-publique.gouv.fr>

Las misiones pueden ser interministeriales, pero siempre se tendrá que designar un ministerio responsable. Dentro de las misiones, los programas son responsabilidad de un ministerio. Por lo tanto, no se da la posibilidad de que un programa presupuestario esté gestionado por más de un ministerio. El Parlamento aprueba las misiones y los programas, y dentro de cada programa hay flexibilidad de gestión con alguna limitación relacionada, básicamente, con los gastos de personal.[7]

En Holanda también tienen tres niveles: programa, subprograma y actividades. En este caso, el programa presenta un nivel de agregación muy alto (hay 11 programas en total) y el nivel de subprograma es el que se asimilar más a lo que nosotros entendemos por programa.

En Canadá, la estructura de programas forma la llamada arquitectura de actividades de programa (*Program Activity Architecture*, PAA). La PAA refleja como un departamento asigna y gestiona los recursos de que dispone con el fin de alcanzar los objetivos estratégicos departamentales. Se trata de objetivos a largo plazo que significan un cambio y un beneficio para los canadienses. Derivan de la misión, los mandatos y la visión de los departamentos. Cada objetivo estratégico del departamento contiene programas, subactividades y subsubactividades. Por cada nivel tiene que haber indicadores de resultado asignados.

En el estado de Virginia, en los Estados Unidos, la unidad de asignación de recursos se llama *área de servicio*, que equivale al programa. Esta estructura une las categorías de servicios con las cuentas presupuestarias, la planificación estratégica y los sistemas de medida. El área de servicios, pues, es un elemento nuclear del sistema que conecta planificación estratégica, planificación operativa y presupuesto.[8]

Cuando hay diferentes niveles es muy conveniente poder establecer las conexiones de cada nivel hasta llegar a los resultados (cómo contribuyen las actividades a la consecución de los objetivos de los subprogramas y cómo estos ayudan a obtener los objetivos del programa).

Una de las cuestiones que surgen normalmente cuando se está definiendo o reformando la estructura por programas es hasta qué punto se tiene que corresponder con la estructura orgánica o institucional. Hay cierta tendencia a hacerlas coincidir lo máximo posible. Sin embargo, las estructuras orgánicas no acostumbran a estar organizadas por líneas de negocio o grupos de productos. Incluso en caso de que estuvieran organizadas por líneas de negocio, hay algunas unidades que no lo están, como es el caso de los servicios de soporte (recursos humanos, áreas de informática,

7. Pera una visión más detallada de la experiencia de presupuesto por resultados en França se puede consultar J. Baños (2007) y J. Caamaño (2007).

8. Agency Planning Handbook (2009); <http://dpb.virginia.gov/sp/sp.cfm>

de gestión económica, etc.). A veces, es posible que estén organizadas por actividades (por ejemplo, dirección general de promoción cultural, dirección general de formación de recursos educativos). Otro caso es el de las unidades descentralizadas, como los servicios territoriales, en que se llevan a cabo todos los servicios del departamento en el territorio. Querer hacer coincidir las estructuras nos puede llevar a un falso presupuesto por programas.

Una solución práctica para coordinar las estructuras administrativas y de programas es partir de la estructura orgánica de alto nivel (por ejemplo, el ministerio o departamento) y definir los diferentes programas a partir de ésta. Es decir, los programas presupuestarios quedan dentro del límite o perímetro de un ministerio. Dentro del ministerio, sin embargo, puede haber diversas unidades (direcciones generales, por ejemplo) que contribuyan a un mismo programa. Si este último caso se da, es recomendable designar a un gestor de programa (*responsable du programme* en Francia). En otros tipos de estructuras, se puede dar el caso de que diferentes ministerios participen en un mismo programa. Este caso, sin embargo, no es muy habitual y si se da, es de forma muy selectiva: en Francia, como hemos visto, más de un ministerio puede intervenir en una misión, pero no en un programa, y en Suecia también puede haber ministerios que participen en una misma área de gasto. Los defensores de la interdepartamentalidad argumentan que "compartir" programas puede ayudar a romper la tendencia de los departamentos y entidades a perseguir sus propios objetivos y a perder de vista los objetivos de gobierno más globales. Se trata, en parte, de una discusión entre la visión política y la lógica de la visión transversal, y cada vez más interconectada, de las necesidades sociales, y la visión más práctica, de gestión y de asignación de responsabilidades.

En Austria la nueva reforma presupuestaria, que ha empezado recientemente y que culminará en el 2013, presenta una nueva estructura del presupuesto basada en lo que denominan *presupuestos globales*.[9] Un ministerio tiene un presupuesto (*budget chapter*) con unos recursos asignados. Dentro de este, puede haber de uno a diez presupuestos globales (que vendrían a ser los programas). Cada presupuesto global, al mismo tiempo, se desagrega en actividades y *outputs* con un máximo de cinco. Esta estructura es la que se presenta para su aprobación al Parlamento. Por debajo, hay un nivel más de desagregación, que se corresponde con los presupuestos detallados de las unidades y entidades del ministerio. Desde el punto de vista de la información de resultados que acompaña el presupuesto, a nivel de presupuesto del ministerio (*budget chapter*), hay que informar de la misión y de los objetivos estratégicos. Como máximo hay cinco objetivos estratégicos. Para cada uno de estos hay que justificar porqué se ha seleccionado este objetivo, qué se hará para alcanzarlo y cómo se medirá el éxito. De la misma manera, dentro de cada presupuesto global (o programa) hace falta informar de las actividades y *outcomes* (máximo cinco por cada *global budget*) y justificar porqué se han escogido. También es necesario fijar indicadores para cada actividad y *output* y establecer metas para el año $t + 1$ y para el $t + 2$. Hasta aquí, esta información se presenta al Parlamento para que lo apruebe. Por debajo de este nivel están los documentos explicativos detallados de cada unidad orgánica dentro del ministerio o departamento que son para uso interno.

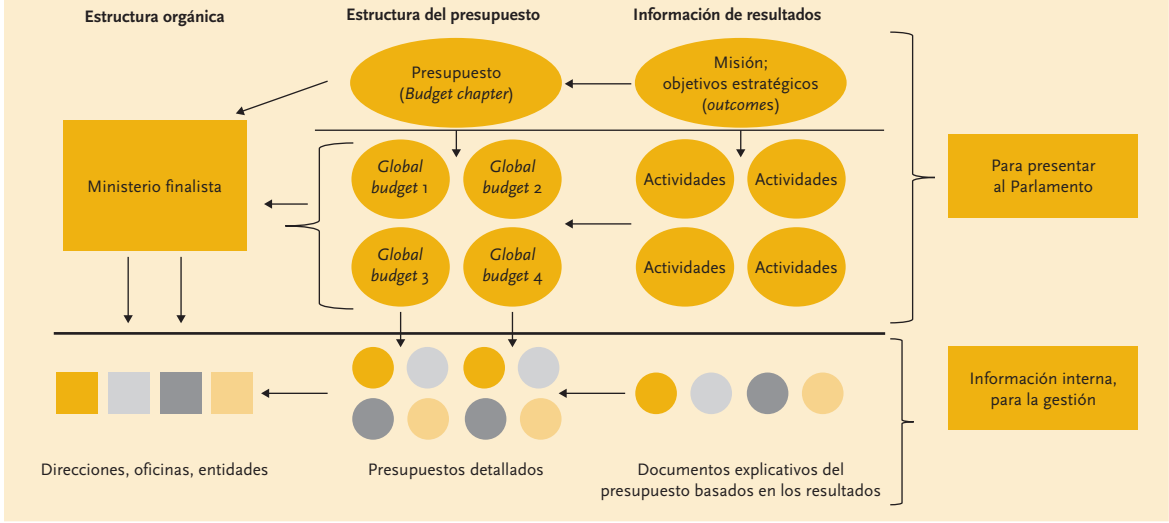
9. G. Steger (2010).

3.2
La integración del presupuesto por resultados con la planificación estratégica y el vínculo con los escenarios presupuestarios a medio plazo

El vínculo o vinculación –o su ausencia– entre el presupuesto y la planificación estratégica es otra de las cuestiones clave del presupuesto por resultados que provoca ciertas ineficiencias en el funcionamiento del sistema. En los países donde la implantación es más reciente es un tema que preocupa especialmente, pero tampoco es una cuestión resuelta en los que llevan más años en funcionamiento.

Gráfico 2

Estructura de programas del presupuesto en Austria



En los Estados Unidos, se desarrolló una normativa (la *Government Performance and Results Act*, GPRA) el año 1993 que exigía a las agencias federales la preparación de un plan estratégico a cinco años en el cual había que indicar la misión, los objetivos estratégicos, los objetivos específicos y la estrategia para alcanzar los objetivos, así como los planes de evaluación previstos. También se requería la presentación de un plan anual de resultados en el cual se tenían que fijar medidas de resultados y establecer metas y, finalmente, al finalizar el año había que presentar un balance de resultados. Este esfuerzo de explicitación de objetivos y de selección de indicadores de medida está conectado con el presupuesto. De hecho, las orientaciones, la metodología y la guía para la planificación estratégica provienen de la Oficina Presupuestaria (*Office of Management and Budget*, OMB). En las instrucciones para la elaboración del presupuesto se parte de la base de los objetivos especificados en los planes estratégicos de los departamentos. Los programas se configuran como un conjunto de actuaciones que se dotan de recursos para conseguir los objetivos fijados en los planes estratégicos. Los programas son las unidades de decisión presupuestaria y tienen, a su vez, unos objetivos concretos operativos y unos indicadores de medida, ligados a los planes estratégicos plurianuales. Sin embargo, aunque la Oficina Presupuestaria da unos criterios para definir qué es un programa, no existe una arquitectura de programas cerrada y predefinida de antemano. Bajo los criterios de la Oficina Presupuestaria, cada departamento y agencia propone sus programas.

El esquema de prioridades de gobierno (POG)[10] del estado de Washington, en los Estados Unidos, también es un buen ejemplo de vinculación entre planes estratégicos y presupuesto. Se trata de una aproximación al presupuesto que empieza con algunas preguntas básicas:

- ¿Cuáles son los resultados que la ciudadanía espera del Gobierno?
- ¿Qué estrategias son más efectivas para alcanzar estos resultados?
- ¿Cómo se puede priorizar el gasto para comparar las actividades que son más relevantes para implementar estas estrategias?
- ¿Cómo se mide el progreso?

10. <http://www.ofm.wa.gov/budget/pog/>

Cuadro 4

Ejemplo de vinculación entre el plan estratégico y los programas presupuestarios, Departamento de Seguridad Nacional. Gobierno federal de los Estados Unidos

El Departamento de Seguridad Nacional dispone de un plan estratégico a cinco años, con los elementos siguientes: Misión→Objetivos generales→Objetivos específicos→Programas→Objetivos de programas→Medidas de resultados→Objetivos de resultados→Resultados reales

Misión	Describe la razón de ser del Departamento
Objetivos generales	Objetivo estratégico. Es una declaración de lo que se quiere conseguir a grandes rasgos. (Proteger la nación de personas peligrosas)
Objetivos específicos	Describe un objetivo bajo una área de acción que contribuye a conseguir los objetivos generales del Departamento. Hace referencia al *outcome* que se quiere conseguir. (Conseguir un control efectivo de las fronteras. Con este objetivo se pretende conseguir el *outcome* de reducir el riesgo de la entrada de terroristas y actividades ilegales en los EUA por las fronteras)
Programas	Grupo de actividades que actúan de forma conjunta para conseguir un determinado objetivo. Contienen los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades que llevaran a los productos y éstos a los *outcome*. Es el punto de conexión entre presupuesto y plan estratégico. (Puertos, vías navegables y seguridad costanera)
Objetivos de programa	Describe el valor del programa sobre qué puede aportar a los beneficiarios y a los ciudadanos (Gestionar el riesgo relacionado con el terrorismo en el dominio marítimo hasta un nivel aceptable)
Medidas de resultados	Es un indicador, una estadística o métrica utilizado para medir los resultados del programa y evaluar si se cumple y, también, el de los objetivos a los que sirve. (% de reducción del riesgo en un escenario de terrorismo)
Metas de resultados	Es una meta fijada para medir resultados para determinado un año fiscal. (21%)
Resultados reales	Es el actual nivel de resultados. Se compara con los objetivos para evaluar el grado de consecución. (29%)

Un programa puede servir para diferentes objetivos. En el ejemplo, el programa de "Puertos, vías navegables y seguridad costera" sirve al objetivo de "conseguir un control efectivo de las fronteras", al de "fortalecer la seguridad de los viajeros", al de "prevenir y detectar ataques nucleares" y al de "prevenir, detectar y proteger contra ataques biológicos", entre otros.
El Departamento de Seguridad Nacional trabaja con un sistema integral de planificación (a largo plazo), programación (a corto plazo), presupuestación (anual) y ejecución para determinar prioridades y asignar recursos. El presupuesto en este sistema es una fase en la cual se concreta el presupuesto anual de forma detallada según las estimaciones hechas en la fase de programación y se pretende asegurar la máxima eficiencia en el uso de los recursos limitados y un grado elevado de efectividad en la determinación de las prioridades.

Fuente: <http://www.dhs.gov/xabout/budget/gc_1214235565991.shtm>

La priorización de las actividades se utiliza como guía para la propuesta de presupuesto al legislativo y para comunicar el presupuesto a la ciudadanía. Las fases del esquema de prioridades de gobierno son las siguientes:

- identificación de las áreas de resultados (vendría a ser los grandes objetivos de un plan de gobierno);[11]
- identificación de los indicadores clave de éxito;[12]
- identificación de estrategias basadas en la evidencia o en la ciencia (o revisión de las estrategias y actividades que figuran en el presupuesto actual para comprobar si están alcanzando lo que se habían propuesto y si siguen teniendo sentido);
- priorización de actividades basada en los resultados. El Plan de compra es la lista final de acti-

11. Las áreas de resultado clave identificadas son rendimiento de los estudiantes; educación postsecundaria; salud; seguridad para infantes y adultos en situación de vulnerabilidad; seguridad pública; recursos naturales; cultura y ocio; vitalidad económica; mobilidad; rendimiento de cuentas del Gobierno.

12. Por ejemplo, una esperanza de vida más alta o una incidencia menor de enfermedades, probablemente, indicará a la mayoría de la gente que la población goza de mejor salud. De forma parecida, una tasa de ocupación alta, normalmente, és signo de que la economía funciona bien.

vidades, priorizada según la importancia en la consecución de los resultados. El presupuesto se presenta como un inventario de actividades. Se trata de un catálogo de unas 1.200 actividades, con descripción del servicio, lo que cuesta, quién recibe el servicio y cuáles son los resultados esperados (*outcomes*). Las medidas de cumplimiento (*performance measures*) ayudan a valorar su efectividad, y

- utilización de la priorización para informar de las decisiones presupuestarias.

Las decisiones presupuestarias finales están influenciadas por diversos factores (leyes estatales, fuentes de financiación, requerimientos federales y otros factores que son difíciles de cambiar). Sin embargo, el sistema POG crea una perspectiva única y coherente que permite a los decisores considerar estrategias basadas en la evidencia y actividades orientadas hacia los resultados. Las decisiones presupuestarias se focalizan en la contribución a los resultados globales. La información de resultados es relevante para tomar decisiones.

Para todas las áreas clave se construye un mapa estratégico siguiendo un esquema de modelo lógico en el cual, a través de un diagrama, se muestran las relaciones entre resultados, indicadores y estrategias. Existe un marco para la gestión (*Washington State Management Framework*), los elementos del cual comportan la creación de un plan estratégico para cada departamento, la asignación de recursos presupuestarios, la gestión de personas, el análisis de datos, la toma de decisiones y la acción a partir de la información, la mejora del proceso de prestación de servicios, la comunicación de resultados y la escucha activa para incorporar la opinión de los ciudadanos en la mejora de los servicios.

3.3
Vinculación con los escenarios presupuestarios a medio plazo

Aunque no es imprescindible, resulta muy recomendable ligar el presupuesto por resultados a la disposición de escenarios presupuestarios a medio plazo. De hecho, en varios países que han puesto en marcha la experiencia del presupuesto por resultados, este ha ido acompañado de un proceso de reforma más amplia que incluía el paso a un presupuesto de devengo y la institucionalización de escenarios presupuestarios a medio plazo. Es el caso de Corea del Sur, de Sudáfrica o de Austria, para poner ejemplos de experiencias relativamente recientes.

Como señala Baños[13] la presupuestación *top-down* y los escenarios presupuestarios plurianuales se caracterizan porque, con carácter previo a las peticiones de recursos por parte de los ministerios, se han fijado unos límites de gasto tanto globales como por grandes políticas que son coherentes con la situación económica y fiscal y con los objetivos del gobierno, explicitados normalmente en los planes de gobierno y planes estratégicos sectoriales y departamentales. La existencia de unos escenarios presupuestarios a medio plazo facilita la priorización de políticas o programas y enmarca la negociación anual del presupuesto. Normalmente se trata de escenarios a 3-4 años con carácter deslizante, en los cuales cada año se introduce un año más al escenario. El nivel de detalle puede ser variable (políticas, grandes partidas de gasto, etc.).

En Sudáfrica,[14] por ejemplo, se introdujeron los escenarios presupuestarios a medio plazo el año 1998, como marco para asegurar la estabilidad de los recursos y para establecer la disciplina de gasto en los departamentos a través de la extensión del presupuesto a un año para convertirlo en un plano plurianual (a tres años). Así, en el presupuesto que se presenta para el año fiscal $t + 1$, además de las asignaciones anuales, se presenta una proyección para los dos años siguientes ($t + 2$ y $t + 3$), con el detalle de programas presupuestarios y los correspondientes indicadores de resultados también con estimaciones a tres años.

En Austria, la reciente reforma del proceso presupuestario también ha introducido el uso de los esce-

13. J. Baños (2008); <http://www20.gencat.cat/docs/economia/Documents/Arxius/doc_19602301_1.pdf>

14. J. NkoanaI (2007); <http://www.cviog.uga.edu/services/research/abfm/nkoana.pdf>

Cuadro 5

Interconexión, planificación y presupuesto en Austria

	Gestión financiera		Gestión de resultados
Término medio: Nivel macro Dirigido a: Público, Parlamento	**Escenarios presupuestarios a término medio (4 años)** **Cada año se añade el 4º año**	Estrategia fiscal a término medio y estrategia de *outcomes* Objetivos de déficit y endeudamiento UE Acuerdos políticos, etc.	**Informes de estrategia** **Cada año se añade el 4º año**
Anualmente: Nivel micro Dirigido a: Público, Parlamento	**Ley de presupuestos anual** **Compromisos de recursos**	Estrategia por ámbitos políticos: Misión, objetivos estratégicos al presupuesto (*Chapter*) Operatividad: Actividades y *outputs* por cada presupuesto global	**Ley de presupuestos anual** **Compromisos de resultados**
Anualmente: Nivel micro Dirigido a: Administración	**Planes financieros anuales**	Operatividad: Mandatos de resultados (performance)	**Actualización anual de los compromisos de resultados**

narios presupuestarios a medio plazo. Se establecen techos de gasto en un escenario a cuatro años deslizante. Los techos son aplicables a grandes áreas[15] y se establece una correspondencia entre las áreas y los ministerios. Por lo tanto, en la práctica, se establece un límite de gasto también para los ministerios. Los techos de gasto se diferencian entre techos nominales fijos (aproximadamente el 74% del gasto) y techos variables (sujetos a determinados parámetros que condicionan la evolución del gasto que no se puede calcular con certeza de antemano). El escenario se presenta al Parlamento con un informe sobre las prioridades del Gobierno. No se hace de forma detallada, sino por las grandes áreas de gasto. El Parlamento aprueba los límites, y si hay cambios sustanciales se pueden modificar en las condiciones socioeconómicas y el Parlamento lo tiene que volver a aprobar. La existencia de los escenarios ayuda al ministerio de finanzas en la tarea de planificación. Cabe destacar que si los ministerios finalistas ahorran dentro de los límites o techos de gasto que tienen asignados, se puede crear un fondo de reserva para utilizarlo en los años siguientes (incluso se puede utilizar para cosas diferentes a las previstas inicialmente). La idea es que cada ministerio se convierta en su propio ministerio de finanzas. Así, cada ministerio finalista tiene interés en gestionar bien sus recursos y conseguir ahorros para crear espacios fiscales para poder financiar nuevas iniciativas.

15. Las grandes áreas definidas son ley y seguridad; ocupación, servicios sociales, salud y família; educación, investigación, arte y cultura, y asuntos económicos, infraestructuras y medio ambiente; gestión financiera.

3.4
La información de resultados y el uso en el ciclo presupuestario

El desarrollo de una buena información por resultados que permita y facilite las decisiones y conduzca efectivamente a la acción es uno de los temas clave en el presupuesto por resultados y en la gestión pública en general. También resulta uno de los aspectos más controvertidos. A menudo se ha asumido que la mera disponibilidad de información de resultados conduciría directamente a su uso. Bajo esta idea se ha prestado bastante atención a la producción de información y poca al uso que se hace de esta información. Cuestionarse el uso de la información de resultados a la práctica y la poca evidencia que se tiene hace que las

opiniones estén divididas a la hora de valorar los beneficios de la información por resultados en las decisiones públicas.

Hay que tener en cuenta que la información de resultados tiene diferentes usos y va destinada a diferentes usuarios. El tipo de información no puede ser el mismo si el objetivo es la mejora de la gestión de los servicios o bien si es el rendimiento de cuentas hacia la ciudadanía, por ejemplo. Uno de los problemas a los que se enfrentan los países que llevan más tiempo trabajando en un esquema de gestión por resultados es el de la "metricomanía".[16] Si bien uno de los principales problemas al inicio del proceso hacia un presupuesto por resultados puede ser la poca disponibilidad de indicadores, el segundo gran problema se convierte en el exceso de información que deriva al cabo de poco tiempo. No es infrecuente que establecer un sistema de indicadores y hacer el seguimiento se acabe convirtiendo en la finalidad y se olvide que es un medio, un instrumento. Una de las razones por las cuales los sistemas de información de resultados no acaban de funcionar es que en su diseño no siempre se tiene presente cuál es su finalidad y quién será el destinatario de la información. Evidentemente, dado que los usos y usuarios serán diversos si los recursos son escasos, como acostumbra a pasar, habrá que priorizar también la selección de los indicadores. El reto será seleccionar los indicadores que incrementen la posibilidad de alcanzar mejor los objetivos de la organización y del gobierno.

La OCDE recomienda tener una aproximación práctica en el diseño de sistemas de información de resultados. Empezar por aspectos claros y simples y que respondan al sentido común y que estén muy directamente relacionados con la toma de decisiones. Esto, obviamente, nos remite a la necesidad de hacernos las preguntas adecuadas. La selección de los indicadores clave y relevantes tiene que ir relacionada con las preguntas que nos hacemos previamente. ¿Quién quiere saber qué? Es la pregunta principal. No podemos ni es conveniente medirlo todo. Contestar bien pocas preguntas será mejor que contestar muchas de forma deficiente. Lo que decidamos medir dependerá del tiempo, de los recursos de que disponemos y de la experiencia. En cualquier caso, algunas de las preguntas clave que el sistema de información de resultados se tendría que formular podrían ser: ¿qué se ha conseguido?, ¿se ha hecho el trabajo de forma eficiente y eficaz?, ¿se ha servido a la ciudadanía convenientemente? En cada ámbito y para cada organización los indicadores que nos aproximen a la respuesta podrán ser diferentes. De hecho, los resultados no son, por su naturaleza, estandarizables ni lo son los requerimientos de información de resultados. Si estos requerimientos se pretenden estandarizar, el comportamiento presupuestario también continuará reflejando esta uniformidad.

Como se muestra en el cuadro 6, Behn indica[17] que existen ocho razones para medir los resultados. Según estos diferentes motivos, se necesitarán diferentes tipos de medidas, y cuando se analice si se utiliza o no la información de resultados, habrá que hacerlo teniendo en cuenta estos diferentes usos y usuarios.

Por ejemplo, en el caso de los directivos, la utilización de la información de resultados no querrá decir, seguramente, leer los balances de gestión y los cuadros de mandos, estudiarlos con detenimiento y decidir a partir de aquí, sino que tiene que ver, seguramente, con algún proceso menos formal. Mintzbert,[18] a partir del estudio de los comportamientos de los directivos, llegaba a la conclusión que los directivos no toman decisiones a partir de informes de doscientas páginas, sino hablando con la gente. Probablemente, es así como los directivos incorporan la información de resultados a la toma de decisiones, de una forma menos estructurada de la que podemos pensar en un esquema de decisiones racionales. Es más, el seguimiento inflexible de según qué indicadores puede llegar a tener efectos perversos.[19] El argumento es que en un entorno tan sometido a la incertidumbre, como es el

16. W. Casey, W. Peck, N.J. Webb y P. Quast (2008).

17. D. Behn Robert (a2003).

18. Citado en S. Van de Walle y W. Van Dooren (2008).

19. A. Halachmi (2004).

Cuadro 6

Los ocho motivos que tienen los gestores para medir el cumplimiento (*measuring performance*)

Motivos	Preguntas a las cuales pueden responder las medidas de cumplimiento	Características de las medidas	Comparamos con
Evaluar	¿Funciona bien la organización o la agencia?	*Outcomes* combinados con *inputs* y con los efectos de variables exógenas	Resultado deseado
Controlar	¿Cómo podemos asegurar que los trabajadores lo hacen bien?	*Inputs* que se pueden regular	Comportamiento deseado o estándar de *input*
Presupuestar	¿A qué programas, personas o proyectos se tendrían que asignar los recursos?	Medidas de eficiencia (especialmente *outcomes* o *outputs* divididos por *inputs*)	Qué es un buen nivel, aceptable o pobre, de eficiencia
Motivar	¿Cómo podemos motivar a los trabajadores, mandos intermedios, colaboradores, *stakeholders* y ciudadanos para hacer lo necesario para mejorar los resultados?	*Outputs* a tiempo real comparados con los objetivos de producción	Cuáles son los objetivos razonables
Promover	¿Cómo podemos convencer a los políticos, legisladores, *stakeholders*, periodistas y ciudadanos de que nuestra agencia hace un buen trabajo?	Aspectos fácilmente comprensibles de resultados que interesen al ciudadano	Qué interesa al ciudadano o a la sociedad
Celebrar	¿Qué acciones son más valiosas dentro de mi organización para celebrar el éxito?	Objetivos de rendimiento periódicos y significativos que cuando se consiguen proporcionan a la gente un sentimiento real de éxito individual y colectivo	Cosas que son valiosas para los empleados y colaboradores
Aprender	¿Qué funciona y qué no funciona?	Datos desagregados que pueden revelar desviaciones de lo que se esperaba	Detectar lo inesperado, anticipación
Mejorar	¿Qué se tiene que hacer de una manera diferente para mejorar el rendimiento?	Relaciones *inside-the-black-box* que conectan cambios en las operaciones con cambios en los *outputs* o en los *outcomes*	Conocer o predecir cómo las acciones afectaran al interior de la organización

Fuente: a partir de D. Behn Robert, 2003.

ámbito de actuación del sector público, el seguimiento de indicadores prefijados y por los cuales se ha establecido un hito por el cual se pedirán cuentas a la organización puede anular la innovación e impedir al directivo adaptarse a las nuevas circunstancias con el fin de seguir el plan prefijado y por el cual se le controlará y evaluará.

Este es un aspecto importante que se tiene que tener en cuenta y que aumenta la complejidad del sistema. Pero de nuevo nos remite a la necesidad de no diseñar sistemas únicos y mecánicos que intenten adaptarse a todas las organizaciones de forma estandarizada. Por otra parte, también nos permite reflexionar sobre el sentido que tiene fijar metas en los indicadores en determinadas condiciones. Hay casos en los cuales hay que disponer de información, pero que no conviene marcar un hito (un objetivo) para aquel indicador. Lo que conviene es hacer un seguimiento, ver la evolución y discutir lo que hay que hacer según los resultados. Algunos departamentos en los Estados Unidos están considerando esta posibilidad y en sus informes de seguimiento examinan la evolución de los indicadores y no juzgan la consecución o no de los objetivos exclusivamente por el "número" (alcanzado o no alcanzado), sino por la evolución. En algunos casos resulta claramente recomendable.

En el contexto exclusivamente presupuestario, hay que ver cómo se puede incorporar la información de resultados al ciclo presupuestario. El presupuesto es un mecanismo estructurado de toma de decisiones y el proceso presupuestario funciona como un ciclo (planificación, elaboración, aprobación, ejecución y evaluación). Las decisiones sobre los recursos se distribuyen a lo largo de todo el ciclo presupuestario y en

cada etapa hay actores clave y las decisiones están determinadas, entre otras cosas, por la información que las alimenta y por los incentivos con que cuentan los diferentes actores.

Cuando se plantea introducir o revisar la información de resultados en el marco del presupuesto, hay que tener claro, de nuevo, para qué y para quién tiene que servir la información. No se necesitará la misma información para negociar el presupuesto con el departamento de finanzas que para explicar a la ciudadanía qué se piensa hacer con los recursos públicos o qué se ha hecho.

A continuación se expone el uso de la información de resultados en las diferentes fases del ciclo presupuestario: qué tipo de información de resultados se necesita, qué usos potenciales tiene en cada fase y quién puede utilizar estas medidas.[20]

3.4.1
Uso de la información de resultados en la fase de planificación y elaboración del presupuesto

En esta etapa, la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Finanzas y las unidades de presupuestos de los ministerios o departamentos finalistas utilizan la información sobre los planes estratégicos, datos de costes de las actividades y programas y las medidas disponibles de *outcomes*, *outputs* o eficiencia.[21]

Aquí podemos distinguir dos niveles: el de negociación entre el ministerio de finanzas y los ministerios finalistas, y la negociación entre el ministerio finalista y sus unidades internas y entidades dependientes.

Dentro de un ministerio finalista, toda esta información se utiliza para elaborar las peticiones presupuestarias que se enviarán al ministerio de finanzas y para tomar decisiones sobre cómo priorizar dentro de un departamento entre programas y unidades. También se puede utilizar para decidir si se produce internamente un servicio o se externaliza, para identificar servicios duplicados, etc. Los actores que intervienen en los ministerios o departamentos son los responsables máximos (ministros o consejeros, secretarios generales), los directores generales y los responsables de línea. La investigación hecha por la OCDE demuestra que es más habitual usar la información de resultados dentro de los ministerios finalistas que en las negociaciones con la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Finanzas.[22] Es habitual su uso en países como Nueva Zelanda, el Reino Unido, los Países Bajos y los países nórdicos en la negociación de recursos entre los ministerios y las agencias, en el marco de acuerdos o contratos de gestión. Sin embargo, dentro de un mismo país hay mucha diversidad en el nivel y la calidad de la información de que disponen las agencias a la hora de negociar el presupuesto con su ministerio. Incluso los países con larga tradición en la gestión y presupuestación por resultados, como Noruega, se enfrentan todavía a problemas de disponibilidad y calidad de la información.

El otro nivel de utilización de la información de resultados en el proceso de elaboración del presupuesto es el de la negociación entre los ministerios finalistas y la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Finanzas. En la oficina o dirección de presupuestos del gobierno se utiliza la información de objetivos del plan de gobierno, información sobre los indicadores de resultados, así como las evaluaciones disponibles que se tengan sobre el tema a examinar. Con una visión más global y con el encargo de elaborar los presupuestos, la dirección de presupuestos utiliza la información para decidir entre departamentos y asignar recursos estratégicamente, para argumentar las decisiones de asignación de recursos para presentarlas al Parlamento. Los usuarios de estas medidas son los directivos y analistas de la dirección de presupuestos, para establecer las relaciones entre recursos y resultados o

20. Los usos de la información de resultados en el ciclo presupuestario que se exponen se basan, en parte, en el proceso del Gobierno federal de los Estados Unidos. Para tener una visión más amplia se puede consultar P. Joyce (2007).

21. Las medidas más utilizadas en esta fase son las de *input* y *output* y su relación (coste por unidad producida o servida).

22. T. Curristine (2007).

para comparar entre alternativas, así como el mismo presidente, que podrá valorar el coste de alcanzar los objetivos nacionales.

De acuerdo con el mencionado estudio de la OCDE, hecho por Curristine, las diferentes experiencias de los países de la OCDE se pueden agrupar en dos vías para introducir la información de resultados en la negociación entre el ministerio de finanzas y los ministerios finalistas, una formal y otra de informal. La vía formal es la vía por la cual el ministerio de finanzas solicita, junto con las peticiones de recursos en los ministerios, información sobre planes, balances de gestión e indicadores. Algunos ministerios de finanzas lo hacen de forma generalizada para todos los ministerios finalistas, mientras que en otros países solo se solicita para determinados ministerios o solo en el caso de nuevos programas o de un incremento significativo de niveles de servicio, por ejemplo. La vía informal deja a los ministerios finalistas la decisión de presentar información sobre resultados al ministerio de finanzas en la negociación presupuestaria.

En esta fase, el tipo de indicadores que pueden resultar más útiles pueden ser los relacionados con los costes y con los productos. La relación entre recursos y productos es mucho más estrecha que entre recursos y resultados y, por lo tanto, acostumbran a utilizarse indicadores de *input*, *output* y eficiencia, así como información de costes (totales, medios, unitarios, marginales).

Podemos mencionar algunos ejemplos del uso de información de resultados sistemática en la preparación del presupuesto; los documentos que se utilizan son los siguientes:[23]

- Australia: *Portfolio Budget Submissions*
- Canadá: *Budget Reviews*
- Reino Unido: *Spending Review*
- Estados Unidos: *Program Assessment Rating Tool* (PART)

23. En W. Miekatrien and van Dooren (2001), se puede encontrar un análisis de la comparativa internacional en el uso de la información de resultados.

3.4.2
Uso de la información de resultados en la fase de aprobación del presupuesto

En esta fase los parlamentarios pueden disponer de las medidas de resultados de los programas, de estimación de costes, de la información de objetivos vinculada a los planes estratégicos y de la información de asignaciones presupuestarias por programas.

Sin embargo, diferentes estudios han puesto de manifiesto el poco uso que se hace en los parlamentos de la información de resultados en el proceso de discusión para aprobar el presupuesto.

En algunos casos, la información de resultados no se muestra solamente acompañando los presupuestos para informar y valorar, sino que también está sometida a aprobación. Así, por ejemplo, en Australia, el Parlamento aprueba la llamada *Outcome Statement* ('declaración de resultados') para cada departamento. En el Reino Unido, el Parlamento autoriza en cada departamento la *request of resources* ('solicitud de recursos').

3.4.3
Uso de la información de resultados en la fase de ejecución

Cuando el Parlamento ha aprobado el presupuesto, la información de resultados (básicamente los indicadores de *output*, de eficiencia, de *outcome*, de calidad), así como los planes estratégicos departamentales y sectoriales, si procede, se utilizarán para hacer un seguimiento de cómo va la gestión, y para corregir las posibles desviaciones y adaptarse a las circunstancias cambiantes. También se utilizará para rendir cuentas de forma periódica en diferentes agentes y en determinados aspectos (en el Parlamento, a los directivos de los departamentos, a los trabajadores, a los beneficiarios y a la ciudadanía). El tipo de información que se requiere en esta fase tendrá que ser diferente según el destinatario. Así, por ejemplo, los trabajadores de línea necesitarán información desagregada del proceso de producción, mientras que los

directivos querrán una información más sintética y agregada.

3.4.4
Uso de la información de resultados en la fase de evaluación

En esta fase, además de la información sobre los objetivos estratégicos y operativos y de los indicadores de resultados, habrá que disponer de los informes de balance de gestión, de la información sobre la teoría del cambio del programa y toda la información adicional que haga falta según el tipo de evaluación que se efectúe. El objetivo es añadir información de resultados a las habituales auditorías sobre el cumplimiento de legalidad y financiero. Los agentes que utilizarán esta información pueden ser auditores internos y externos, directivos de los departamentos, y también la oficina de presupuestos, el Parlamento y el Tribunal de Cuentas u órgano asimilado. El *Program Assessment Rating Tool* (PART) en los Estados Unidos es un buen ejemplo.[24]

Como se ha visto, la utilidad de la información de resultados no se circunscribe a la fase de elaboración y de negociación del presupuesto, sino que se puede extender a todas las fases del ciclo. En la práctica, sin embargo, su uso es desigual en alguna o en varias de estas fases. Así, por ejemplo, en un estudio hecho sobre el uso de la información de resultados en los estados de los Estados Unidos[25] se concluye que, aunque en la mayoría de estos estados la información de resultados se introduce como exigencia para el proceso de asignación de recursos al presupuesto, en la práctica, su uso a estos efectos es relevante pero no determinante. Y es razonable, dado que no hay que perder de vista que el presupuesto es un proceso eminentemente político e, insistimos, la introducción de la información por resultados no pretende sustituir las decisiones políticas, sino que busca que estas decisiones estén mejor informadas. La encuesta que hicieron las autoras del estudio muestra que el uso prevalente de las medidas de resultados fue el de incrementar la comunicación entre los diferentes actores presupuestarios y el de permitir la integración entre el presupuesto y otras herramientas de gestión pública. Otra de las constataciones que se hizo fue la superación del uso de la información de resultados por los exclusivos efectos de preparación del presupuesto y la consideración como herramienta de gestión desde un punto de vista más amplio. En otras palabras, la extensión de su uso en todas las fases del proceso presupuestario o del proceso de gestión pública, si se quiere.

3.4.5
Consideración especial al uso de la información de resultados para la priorización del gasto

En el actual momento económico, con un sector público sometido a fuertes presiones financieras que obligan a los gobiernos a plantearse seriamente la continuidad de algunos programas y servicios con el fin de reducir los déficits públicos, los procesos para priorizar el gasto adquieren especial relevancia. En estas operaciones, la información de resultados también puede ser determinante.

Los procesos de priorización del gasto (conocidos también como revisión del gasto), además de la mejora de la eficiencia, buscan reconsiderar los servicios que se prestan, su cobertura y su necesidad. Cuando hay que hacer frente a un déficit elevado hay que conseguir ahorros y ganancias de eficiencia con reasignaciones de bajas prioridades a altas prioridades. No hay sustituto para las elecciones sobre la importancia relativa de programas. Una vez hecha una priorización, hay que hacer una elección, y una vez determinado el gasto que resulta necesario, prioritario y/o imprescindible, entonces hay que abordar la eficiencia de aquello que se decida conservar. En otras palabras, puede resultar absurdo conseguir ganancias de eficiencia en un servicio que hay que dejar de hacer porque no es prioritario.

24. Véase el artículo de Katherine Willoughby en este mismo número de la *Nota d'economia*.

25. K. Willoughby y J. Melkers (2007).

Para ayudar a la reflexión estratégica hay que considerar lo que en términos anglosajones se conoce como *value for money*, que viene a ser la efectividad de los servicios o actividades (conseguir ser eficiente y eficaz). Esta efectividad se puede fijar en dos conceptos clave: la relevancia y los resultados.[26]

Las revisiones de gasto pueden ser *ad hoc* o sistemáticas, como parte del ciclo anual presupuestario o de forma separada de este.

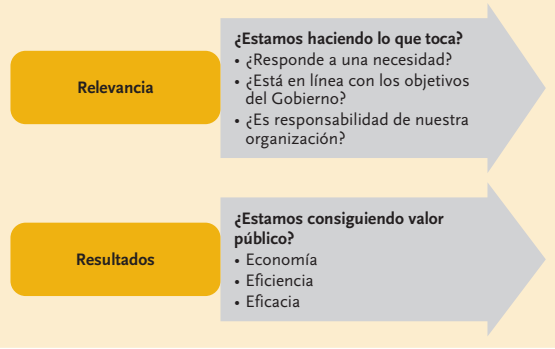
En estos casos, además de los indicadores de resultados, resultan fundamentales las evaluaciones. Las evaluaciones, las acostumbran a hacer los ministerios finalistas y tienen lugar expresamente a efectos de los procesos de revisión del gasto, aunque, en ocasiones, el ministerio de finanzas puede encargar directamente alguna evaluación. A diferencia de otros tipos de evaluaciones, en este contexto de revisión del gasto se analiza preferentemente la eficiencia asignativa y las consecuencias de niveles de servicio y de financiación alternativos.

Los procesos de revisión del gasto pretenden romper la inercia incrementalista del presupuesto y no dar por buena la base del presupuesto y reexaminarla periódicamente bajo parámetros de relevancia y de resultados. También conviene remarcar, como apunta Curristine, que el ministerio de finanzas tiene como objetivo la eficiencia en la asignación de recursos, pero también y de forma prioritaria el mantenimiento de la disciplina fiscal. Estos dos objetivos pueden llegar a entrar en conflicto en un determinado momento, y la urgencia de alcanzar la estabilidad financiera puede apartar temporalmente el objetivo de la mejora de la eficiencia assignativa. Pero eso no quiere decir que la eficiencia (en términos amplios y en un sentido social) tiene que ser una premisa de los ministerios finalistas.

Algunas experiencias interesantes en procesos de revisiones del gasto son las de Canadá (*Expenditure Review*), el Reino Unido (*Spending Review* y *Comprehensive Spending Review*), los Países Bajos (*Interdepartamental Policy Reviews*) o Australia (*Strategic Review*).

Gráfico 4

Conceptos clave para medir la efectividad de los programas de gasto



3.5 La reforma de la *Government Performance and Results Act* (GPRA) en el Gobierno federal de los Estados Unidos

Al principios de enero de 2011, el Congreso de los Estados Unidos ha aprobado una reforma de la GPRA (GPRA *Modernization Act of 2010*). Casi después de dos décadas de su puesta en mancha, el Gobierno federal de los Estados Unidos, pionero en la introducción y desarrollo de la gestión por resultados, continuaba presentando algunos de los problemas que comparten también otros países y estados (entre ellos Cataluña) relacionados con la poca claridad de los objetivos fijados en los planes estratégicos y en los programas, con indicadores, poco relevantes y de calidad discutible y, sobre todo, en el uso de la información de resultados para la toma de decisiones y para el rendimiento de cuentas a la ciudadanía.

Esta experiencia de reforma resulta particularmente interesante porque aborda aspectos como el fortalecimiento de los vínculos entre la estrategia del Gobierno y la de sus agencias, la mejora de los sistemas de información, la creación de responsables de la me-

26. A partir de la experiencia de Canadá en los procesos de revisión del gasto. Treasury Board of Canada Secretariat: <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp>

jora del rendimiento dentro de las agencias federales y el interés para definir perfiles profesionales adecuados a las nuevas necesidades de una administración que pretende trabajar orientada a la mejora de los servicios públicos para la ciudadanía.

En concreto, la revisión de la GPRA pretende conseguir lo siguiente:

- Mejorar la conexión de los objetivos de las agencias federales con los objetivos del Gobierno.
- Fortalecer la vinculación de los objetivos estratégicos departamentales con las actuaciones que se llevan a cabo.
- Mejorar la coordinación entre las diferentes agencias para alcanzar objetivos transversales.
- Actualizar los sistemas de información, con periodicidad trimestral y con publicidad a través de Internet.

En definitiva, se pretende alcanzar una mayor transparencia y reforzar la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos.

La base del sistema continúa siendo el requerimiento de elaborar planes estratégicos en las agencias que, ahora, tendrán que ser bastante flexibles para adaptarse a los cambios de Gobierno (nueva legislatura) en un tiempo prefijado máximo, o a otros cambios de las circunstancias socioeconómicas. Las agencias tendrán que continuar presentando un plan anual de resultados, pero también habrá que elaborar un plan de resultados en el ámbito federal.

La ley también pretende simplificar los informes de balances de gestión y de *reporting* que hacen anualmente las agencias y unificarlos para evitar duplicidades, informes poco actualizados y esfuerzos innecesarios (en el primer año de implementación pretenden eliminar, como mínimo, el 10% de informes y planes redundantes, ya que se daba el caso de que las agencias tenían que hacer varios informes y balances para diferentes instancias y organizaciones).

La nueva ley requiere que las agencias federales establezcan metas de resultados que se pueden medir y prevé un seguimiento trimestral, que tendrá que estar publicado en un único espacio web que se mantendrá actualizado permanentemente. También se pretende mejorar la coordinación entre las agencias para evitar las duplicaciones entre los diferentes programas del Gobierno. El incumplimiento de los objetivos por parte de las agencias tendrá consecuencias. Así, si la Oficina Presupuestaria determina que la agencia no ha cumplido alguno de los objetivos, esta tendrá que presentar un plan de mejora para enderezar la situación. Si no se cumplen los objetivos por segundo año consecutivo, habrá que enviar al Congreso las medidas que la Administración aplicará para mejorar los resultados (puede incluir demanda de nuevos recursos). Finalmente, si durante tres años seguidos no se consiguen los resultados, se pedirán al Congreso cambios en la asignación de recursos, cambios normativos o bien que se decida si se reduce o se elimina el programa.

Una de las principales novedades de la nueva legislación es requerir a las agencias que designen un director de operaciones (*chief operating officer*), que puede ser el gerente o director de la agencia, y un jefe de mejora del rendimiento o resultados (*performance improvement officer*), a fin de que supervisen los esfuerzos por mejorar la gestión y la administración de la agencia (incluida la contratación). Esta última figura será la que asistirá al director de operaciones a fin de alcanzar los resultados por medio de la planificación estratégica, el desarrollo y el análisis de la información de resultados y de las evaluaciones y el uso de los indicadores y el seguimiento para la toma de decisiones. También se designará un consejo de mejora de resultados (*Performance Improvement Council*) formado por el director adjunto de la Oficina Presupuestaria y por todos los responsables de mejora de resultados de las agencias y otras figuras con responsabilidades similares, con funciones de mejora de la planificación y seguimiento para la mejora de los resultados, para detectar duplicaciones y coordinar mejor las acciones interdepartamentales, para detectar buenas prácticas y para informar al presidente, a través del director de la Oficina Presupuestaria, los avances y las líneas para mejorar los resultados.

Antes de un año desde su entrada en vigor, el director de la Oficina de Gestión de Personal, con la asistencia del consejo de mejora de resultados, identificará las principales calificaciones y competencias que se necesitan en el personal del Gobierno federal para desarrollar objetivos, evaluar programas y analizar y utilizar la información de resultados con el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia del Gobierno.

Antes de dos años desde su entrada en vigor, y según la identificación de calificaciones y competencias, se incorporarán estos perfiles en posiciones relevantes de las agencias. Con el mismo plazo, el director de la Oficina de Gestión de Personal trabajará con cada agencia para diseñar una formación adecuada para conseguir los niveles de habilidad requeridos entre los trabajadores.

En palabras de uno de los congresistas que ha encabezado la revisión (que, por cierto, ha sido impulsada conjuntamente por demócratas y republicanos), "la nueva ley refuerza y mejora la GPRA de 1993 y, además de mostrar qué se está haciendo con el dinero de los contribuyentes, quiere manifestar qué se está consiguiendo".

4
Conclusiones

El presupuesto por resultados y, de forma más amplia, la gestión de resultados tomó un impulso significativo en las organizaciones públicas en las dos últimas décadas. Sin embargo, a pesar de su desarrollo y grado de implantación, hay algunas disfunciones que mantienen estancado o moderado su avance.

En la experiencia internacional, hay dos temas que destacan como fundamentales para el progreso del presupuesto orientado a resultados. Por una parte, la forma cómo se establece la vinculación del presupuesto con la planificación estratégica del gobierno y, de la otra, el sistema de medida por resultados, su configuración y, en especial, el uso que se hace de la información de resultados. De hecho, ambos temas están bastante relacionados.

Respecto a la vinculación con la planificación estratégica, las líneas van hacia un marco de planificación único, dentro del cual el presupuesto es la concreción operativa anual. En este marco, los programas presupuestarios son la unidad de asignación de recursos y de decisión, y el punto de conexión de la operativa con la estrategia. Para que esto sea posible, es necesario un buen diseño de la arquitectura de programas y que sea realmente un componente del marco estratégico de la organización pública y no una estructura paralela.

El sistema de medida del rendimiento, por otra parte, tendrá que contener indicadores que respondan a diferentes finalidades y vayan destinados a diferentes usuarios. Habrá que buscar fórmulas adecuadas donde se puedan meter las diferentes unidades y entidades que forman parte del sector público. El sector público tiene un abanico de objetivos muy heterogéneos y una estructura productiva muy desigual por la propia naturaleza de los bienes y servicios que provee. Es difícil pensar en un traje que vaya a la medida a todo el mundo y seguramente habrá que buscar esquemas que permitan a las diferentes organizaciones operar a diferentes velocidades y con diferentes niveles de requerimiento. Hay que tener presente, además, que hace falta una visión realista sobre el alcance de técnicas racionales que actúan en un contexto político. En otras palabras, sería ingenuo pensar que la utilización de información de resultados en el presupuesto conducirá de forma exclusiva los procesos de asignación de recursos y que sustituirá la decisión política. La información de resultados es una herramienta que aspira a informar de las decisiones (de asignación de recursos, de gestión de servicios, de priorización del gasto) y a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, todos estos objetivos pueden pedir niveles y tipos de información de resultados diferentes. Distinguir los usos y los usuarios tiene que guiar el diseño de los sistemas de medida, la selección de los indicadores adecuados y la forma de difusión que se haga.

Hay otros temas que también tienen un gran interés en el desarrollo del presupuesto por resultados,

pero que el alcance de este artículo no permite abordar. Entre estos temas, destacamos el papel del departamento o ministerio de finanzas en el proceso de presupuestación y gestión por resultados, los requerimientos de formación y capacitación de los servidores públicos, la necesidad de crear incentivos a los gestores y directivos a fin de que aumenten el uso de la información de resultados y, finalmente, la difusión de estos resultados, adaptada a los diferentes destinatarios y, sobre todo, con más sensibilidad y atención a la ciudadanía. En esta línea, las recientes experiencias de *Open Government* resultan muy interesantes.

Finalmente, una cuestión no menos importante es que las reformas que se van llevando a cabo en el ámbito presupuestario acostumbran a sobreponerse a procedimientos y estructuras ya existentes. Si se quiere que el presupuesto por resultados influencie y cambie el comportamiento en las organizaciones públicas, hace falta que las nuevas reglas reemplacen las viejas. La inercia incrementalista en el presupuesto todavía está muy extendida y eso afecta directamente al uso que se hace de la información de resultados en la asignación y gestión de los recursos. Hay que trabajar para que prevalezcan estas nuevas reglas del juego. Es necesario que estos códigos estén claros para todo el mundo como también lo tiene que estar el papel de los agentes que intervienen en el proceso presupuestario.

La experiencia de los éxitos y fallos propios y la de otras administraciones tienen que servir de referencia y de aprendizaje en el camino de la mejora de los servicios públicos.

5

Bibliografía

Agency Planning Handbook. *A Guide for Linking Agency Strategic and Service Area Planning to Performance-Based Budgeting*. Department of Planning and Budget 2010-2012 Biennium Updated: July. Departamento de Planificación yPresupuesto. Estado de Virginia. EUA, 2009.

Baños, J. "La pressupostació orientada a resultats: experiència comparada i possibles lliçons per a Catalunya". Papers de treball 8/2007. Sèrie sector públic. Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya, 2007.

Baños, J. "La pressupostació top-down i els escenaris pressupostaris pluriennals: aspectes teòrics i experiència comparada". Papers de Treball 5/2008. Sèrie sector públic. Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya.

Behn Robert, D. "Why measure performance? Different Purposes Require different measures". *Public Administration Review*, setiembre/octubre, 2003.

Caamaño, J. *Las recientes reformas presupuestarias del Reino Unido y Francia: una comparación en torno a ocho ejes*. Presupuesto y Gasto Público 47/2007. Insituto de Estudios Fiscales.

Casey, W.; Peck W.; Webb, N.J.; Quast, P. "Are we driving strategic results or metric mania? Evaluating performance in the public sector". *International Public Management Review*, vol. 9, Issue 2, 2008.

Curristine, T.; Lonti, Z.; Joumard, I. *Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities*. Presupuesto y Gasto Público 51/2008: 161-198.

Curristine T. *Experience of OECD Countries with Performance Budgeting. Performance Budgeting. Linking Funding and Resultes*. Edited by Marc Robinson. Palgrave, 2007.

Department of Planning and Budget. Virginia State. Agency Planning Handbook. *A Guide for Linking Agency Strategic and Service Area Planning to Performance-Based Budgeting*. Department of Planning and Budget 2010-2012 Biennium Updated: Julio 2009.

Halachmi, A. "Performance Measurements Accountability, and Improving Performance". M. Holzer;

S. Lee (eds.). *Public Productivity* Handbook (2a. ed.). Nueva York: Marcel Dekker, Inc., 2004.

Joyce, P. *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*. Integrating Performance and Budgets. The Budget Office of Tomorrow. IBM Centre for the Bussiness of Government, 2007.

Maluquer, S.; Tarrach, A. *Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya*. Presupuesto y Gasto Público 46/2006. Insituto de Estudios Fiscales.

Maluquer, S.; Tarrach, A. *Nuevas tendencias en la gestión presupuestaria: La experiencia reciente de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya*. Presupuesto y Gasto Público 51/2008. Insituto de Estudios Fiscales.

Miekatrien and van Dooren, W. "The use of performance information: taxoniy and international comparison". Papel preparado por EGPA Conferencia. Ljubljana, Eslovenia. 1-4 de septiembre, 2001.

Nkoanai, J. "Implementing Performance Budgeting in South Africa". Papel presentado en la 19th Annual Conference of the Association of Budgeting and Financial Management (ABFM) Held at the Marriott Hotel in Washington D.C. EUA, 2007.

OCDE. Performance Budgeting in OECD Countries, 2007.

Schick, A. Does Budgeting Have a Future? 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials PUMA/SBO (2001) 4, Mayo (París: OECD).

Steger, G. "Austria's budget reform: how to create consensus for a decisive change of fiscal rules". OECD Journal on Budgeting. Vol. 2010/1.

Robinson, M. *Performance Budgeting Models and Mechanisms. Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Palgrave, 2007.

Van de Walle, S.; Van Dooren, W. *Introduction: Using Public Sector Performance Information. Performance Information in the Public Sector. How it is used*. Ed. Wounter Van Dooren and Steven Van de Walle. Palgrave, 2008.

Willoughby, K.; Melkers, J. *Staying the course: The Use of Performance Measurement in State Governments. Integrating Performance and Budgets. The Budget Office of Tomorrow*. IBM Centre for the Bussiness of Government, 2007.

World Bank. *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.

Presupuestación orientada a resultados en un marco organizativo de la gestión pública descentralizada*

Jorge Onrubia
Universidad Complutense de Madrid

1 Introducción

En un momento en el que la situación económica y la política fiscal activa de los primeros años de crisis han colocado las finanzas públicas en una situación de sostenibilidad muy delicada, la gestión eficiente de los recursos públicos emerge como una medida fundamental de buen gobierno. En un contexto como este, encontrar la dimensión adecuada del sector público pasa, ahora más que nunca, por compatibilizar la cobertura de las demandas sociales de servicios públicos de calidad con la disponibilidad a largo plazo de recursos suficientes para financiarlos. La compleja situación financiera por la que están pasando la mayoría de los gobiernos, con independencia de su ámbito competencial territorial, constituye posiblemente el mejor incentivo para la adopción de reformas profundas de la gestión pública. Entre estas merecen una especial atención las medidas que afectan a la arquitectura organizativa-institucional del sector público, incluidos sus aspectos económicos y financieros, pues, en mi opinión, resultan esenciales para conseguir mejoras efectivas de eficiencia, con independencia de las reformas específicas a adoptar en las distintas actividades públicas.

Desde la década de los años ochenta, los procesos de reforma de la gestión pública iniciados en los países desarrollados han sido muy numerosos, todos ellos con sus luces y sombras, y si comparamos entre países, con una importante heterogeneidad en sus logros. Un elemento clave del éxito de estas reformas, consideradas a veces eufemísticamente como "modernizadoras", parece haber sido su concepción integral. Esta suponía una combinación de reformas directamente asociadas al diseño y gestión de las diversas políticas, programas o actividades públicas con otras que afectaban a la

* El autor agradece el soporte financiero recibido del MICINN a través del Proyecto ECO2009-10003 del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental (VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011), así como financiación recibida por el Grupo de Investigación 940392 del Programa UCM-BSCH 2009-2010.

forma en la que el sector público organiza sus actividades, lo que abarca tanto los procesos de planificación, presupuestación y control en su más amplia concepción, como otros aspectos funcionales de la gestión como los referidos a los recursos humanos o a la contratación. Este segundo bloque de reformas tendría por objetivo dotar a los gobiernos de una arquitectura institucional capaz de proporcionar un marco organizativo, con sus adecuados mecanismos de coordinación e incentivos, en el que desarrollar la gestión de cada política pública con un nivel de eficiencia razonable. Además, estas reformas organizativas-institucionales deben orientarse a garantizar la necesaria compatibilidad entre los aspectos microeconómicos, propios de la gestión de actividades demandadas por la ciudadanía, y sus inevitables implicaciones macroeconómicas, reflejadas en la realización de la política fiscal.

La adopción de arquitecturas organizativas para una gestión descentralizada ha sido uno de los rasgos más característicos de estos procesos de reforma iniciados hace ahora tres décadas.[1] Con la sustitución de las formas de organización centralizada con estructuras jerárquicas de decisión, habituales aún en bastantes países de la OCDE, por modelos organizativos descentralizados basados en la cesión de autonomía a unidades gestoras, que incluso en ocasiones actúan en régimen de competencia, se persigue introducir incentivos al uso eficiente de los recursos, apoyándose en valores como la transparencia y la exigencia de responsabilidad (*accountability*) asociada a medir el desempeño de las actividades (*performance*).[2] Las experiencias en países como Suecia, Dinamarca, Noruega, Canadá, el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, y con salvedades en Estados Unidos, los Países Bajos o Alemania, ponen de manifiesto que esta alternativa, con sus variantes, se ha mostrado como una forma de organizar la actuación pública claramente recomendable.

Sin embargo, como señala Smullen (2010), estos procesos de reforma se han visto inspirados en muchas ocasiones por una moda basada en la retórica sobre las bondades de crear agencias, como respuesta al abandono de los modelos burocráticos tradicionales. Esto ha dado lugar a reformas que no han contemplado el verdadero problema de diseño organizativo, con sus inevitables exigencias institucionales. Este fenómeno ha sido especialmente relevante en países que, como Francia, Bélgica, Italia o España, entre otros, contaban con modelos organizativos e institucionales fuertemente arraigados en la tradición burocrática de corte administrativo y centralizado. Aunque existen obviamente excepciones, en estos países la mayoría de los casos de creación de agencias u otro tipo de entes autónomos no se ha visto acompañada de una reforma del marco global de gestión económica y financiera ni de la gestión de personal. El resultado de estos procesos de descentralización espuria ha sido generalmente una duplicidad de los servicios económicos, una falta de estímulo a la implantación efectiva de sistemas de medición y evaluación de las actividades, con la consecuente falta de incorporación de información sobre resultados al proceso de presupuestación. Detrás de estas limitaciones hay el mal comportamiento de estas seudoagencias en términos de eficiencia productiva.

Ante el reconocimiento de la idoneidad de implantar un marco descentralizado de la gestión pública, el objetivo principal de este artículo es ofrecer una guía de los requisitos que debe incorporar el sistema de presupuestación en este tipo de arquitecturas organizativas. Se trata de mostrar como esta elección debe afrontarse como una cuestión de diseño institucional dirigido a eliminar los problemas de control organizativo que genera la cesión de autonomía sobre el uso de recursos.

El artículo se estructura de la siguiente forma. Tras esta introducción, en la segunda sección se exponen las exigencias de diseño organizativo que impone la adopción de un modelo de gestión pública descentralizada en el ámbito económico y financiero. La tercera sección se encarga de ofrecer un marco teórico en el

1. Una valoración de este fenómeno a lo largo del tiempo puede verse en Pollit y Bouckaert (2004).

2. Sobre los rasgos principales del modelo de agencias, puede consultarse Pollit *et al.* (2004).

que se argumentan los condicionantes y requisitos que debe cumplir el sistema de presupuestación aplicado en un modelo de gestión descentralizada. En la sección cuarta, el artículo incluye una serie de consideraciones sobre la aplicación en la práctica del modelo presupuestario descentralizado presentado. El artículo finaliza con una síntesis de conclusiones.

2

Exigencias organizativas para una gestión pública descentralizada

El tránsito desde los modelos organizativos del sector público más centralizados, configurados en torno al concepto de jerarquía burocrática, hacia aquellos más descentralizados, basados en el principio de autonomía responsable, supone en paralelo un cambio en la concepción de la forma en la que se adoptan las decisiones de asignación y distribución de recursos que financian las actividades públicas. Aunque pueda sonar filosófico o, incluso, retórico, en buena medida subyace la sustitución de la noción tradicional de administración de recursos, de raíz eminentemente jurídica, por la de gestión de recursos, con un componente predominantemente económico.

En este artículo partimos de la idea de que no se trata de una confrontación de valores, en la que los principios económicos rectores de cualquier asignación de recursos, privados o públicos, tengan que subordinarse ante los principios jurídicos, como en ocasiones se expone por quienes recelan de cualquier intento de reforma descentralizadora de la gestión. Simplemente se defiende que estamos ante planos distintos, perfectamente conciliables, en la medida que la eficiencia, esencia de los principios económicos, es consustancial a los valores jurídicos que se deben exigir en relación con la captación, disposición y buen uso de los recursos públicos, pues su consecución implica el máximo aprovechamiento de esos recursos para alcanzar los objetivos sociales encargados a los gobiernos. Además, hay que tener en cuenta que esta posición no tiene por qué suponer una renuncia a los valores jurídicos que deben regir las actuaciones de todos los agentes que intervienen en la acción colectiva pública, como tampoco se espera en un Estado de derecho que suceda en el ámbito de las relaciones mercantiles, laborales, o de cualquier otra índole, mantenidas entre agentes privados.

La adopción de un modelo descentralizado de gestión exige establecer una arquitectura organizativa e institucional cuyo elemento fundamental debe ser la existencia de un sistema de control capaz de equilibrar adecuadamente la autonomía en las decisiones de gestión, propia de este modelo, con la exigencia de responsabilidades respecto de los resultados de actividad obtenidos bajo ese uso de la discrecionalidad. Resulta evidente que un sistema de control de esta naturaleza debe estar orientado hacia la lógica de los resultados (*performance-based*) y no hacia la lógica de los medios (*input-based*). Hay que destacar que un sistema de control de este tipo debe concebirse de forma integral respecto de las distintas áreas funcionales de la organización en la que ha de aplicarse. Entre otras, destacan las áreas de planificación y presupuestación, contratación, gestión de recursos humanos, incluso en la propia gestión de los servicios públicos, donde valores como la calidad y la eficacia son también consustanciales a cualquier actuación eficiente.

Un error que se produce con cierta frecuencia es concebir exclusivamente este tipo de sistemas de control como un procedimiento de evaluación ex-post de resultados. De hecho, la idea de control que se requiere es eminentemente organizativa y está fundamentada en la generación de información.[3] La moderna teoría económica de las organizaciones destaca el papel crucial que la información juega en el comportamiento eficiente de cualquier organización, independientemente de su titularidad privada, pública o mixta (Gibbons, 2005). Debe tenerse en cuenta que sin información de calidad resulta difícil, por no decir impo-

3. En González-Páramo y Onrubia (2003) se habla de este papel esencial de la información en la gestión pública, a través del control de resultados, la evaluación de actividades o en la creación de marcos de competencia entre unidades provisoras de servicios públicos.

sible: *a*) seleccionar adecuadamente los objetivos de actividad, lo mismo que identificar las necesidades reales demandadas y establecer prioridades de atención; *b*) fijar correctamente las necesidades de recursos y proceder racionalmente a su asignación entre actividades, teniendo en cuenta los destinos en los que su utilización resulta socialmente más productiva; *c*) establecer y hacer operativos los esquemas de incentivos imprescindibles para guiar las decisiones de los agentes que participan en la organización hacia los objetivos de esta; *d*) evaluar los resultados de las actividades realizadas, tanto en términos de eficiencia como de impacto en la cobertura de las necesidades, lo que a su vez debe permitir una reincorporación de esta información en los sistemas de la organización, que permita adoptar cambios que mejoren su comportamiento, y *e*) alcanzar niveles de transparencia suficientes respecto al uso de los recursos que permitan el control democrático efectivo por parte de los ciudadanos, tanto a través de las instituciones diseñadas para tal fin (por ejemplo, cámaras parlamentarias de cuentas) como directamente en los procesos electorales. En definitiva, se trata de generar la información indispensable para el correcto funcionamiento de los múltiples esquemas de incentivos y mecanismos de coordinación que deben operar en cualquier arquitectura organizativa que aspire a actuar de forma eficiente.

Centrándonos en el ámbito de las arquitecturas descentralizadas, la necesidad de contar con este tipo de información resulta, si cabe, aún más crucial. La descentralización de las actividades operativas en cualquier organización requiere una sustitución de una gran mayoría de los mecanismos de control de tipo jerárquico, basados fundamentalmente en la supervisión vertical directa, por otros indirectos, basados en la evaluación integral de los resultados de gestión. No obstante, conseguir el tránsito desde un sistema de control tradicional, propio de un modelo de administración burocrática con fuerte centralización jerárquica, hacia un sistema como el requerido por una arquitectura descentralizada basada en principios de autonomía y exigencia de responsabilidades no es en absoluto sencillo. Como señala Hoggett (1996), con el referente de la creación de agencias en el sector público británico, resulta complicado abandonar la perspectiva vertical del control centralizado sobre la gestión de las agencias u otro tipo de unidades descentralizadas, pues existe una inercia por parte de los ministerios donde reside la responsabilidad política a supervisar *on time* la actividad de estas, en lugar de ahondar en el análisis de los resultados para fortalecer el funcionamiento de los mecanismos de coordinación e incentivos, incluido el diseño de los contratos de actividad.

En el ámbito del sector público, los contratos de actividad (*performance contracts*) deben desempeñar un papel esencial en el diseño de las arquitecturas organizativas descentralizadas. Desde un punto de vista institucional, se trata de formalizar la relación generada por la delegación del ejercicio de actividades públicas en unidades de gestión autónomas, cuya responsabilidad política permanece en el ámbito gubernamental. Sin embargo, su contenido contractual va mucho más allá. Una buena aproximación a lo que significan estos contratos de actividad en este tipo de marcos organizativos es la que ofrece la moderna teoría económica de las organizaciones y, en concreto, la literatura sobre contratos e incentivos.[4]

Los contratos de actividad han evolucionado a lo largo del tiempo. Greve y Ejersbo (2005) diferencian hasta cuatro modelos, con aparición en sucesivas etapas de las reformas del sector público. Inicialmente, la utilización de fórmulas contractuales para implementar la descentralización de la gestión de actividades públicas (*performance-based contracting*) atendía a la necesidad de asegurar el uso adecuado de los recursos presupuestarios puestos a disposición de las nuevas agencias beneficiarias de esta descentralización, garantizándoles a su vez una financiación estable durante el período de vigencia del contrato (normalmente tres o cuatro años). Esta fórmula, vigente en la primera mitad de los años noventa y conocida como *budget guarantee contract*, confería en la relación contractual un papel predominante al departamento encargado

4. Sobre los fundamentos de la teoría de contratos e incentivos, véase Bolton y Dewatripont (2005).

del presupuesto, en detrimento del departamento sectorial responsable de establecer los objetivos estratégicos de la política o programa cuya gestión operativa se descentralizaba.

Un segundo modelo, aplicado a partir de la segunda mitad de los años noventa, trataba de equilibrar el papel jugado por estos departamentos sectoriales, a los que se vinculan en cada caso las agencias, y el departamento encargado de establecer las dotaciones presupuestarias. Con ello se perseguía hacer del contrato de actividad una herramienta útil para la gestión pública en sentido amplio y no circunscribirla casi en exclusiva a la presupuestación de las actividades. En paralelo, esta extensión obligaba a ampliar el ámbito de la supervisión más allá de los aspectos estrictamente presupuestarios, y obligaba a los servicios de control interno de las agencias a desarrollar sus propios sistemas de seguimiento y evaluación de objetivos. Estos nuevos instrumentos de control que habían de desarrollar las agencias debían vincularse con los ya proporcionados por los sistemas de control económico y financiero, especialmente con la contabilidad de costes, con el fin de permitir la elaboración, normalmente anual, de informes de actividad (*annual performance reports*). De acuerdo con el diseño institucional establecido en cada país, normalmente estos informes de actividad de las agencias, una vez confeccionados y supervisados por los departamentos con responsabilidad sobre su gestión, se remiten a los órganos superiores de auditoría competentes de cada nivel de gobierno.[5]

Inicialmente, en unos países más que en otros, esta reorientación supuso una inclinación del modelo contractual hacia una relación de carácter fundamentalmente bilateral entre el departamento de vinculación de la agencia y esta, en detrimento de la relación con el departamento responsable de las finanzas públicas. En buena medida, este hecho supuso que a medio plazo este departamento experimentaba una pérdida de información esencial para poder realizar asignaciones presupuestarias eficientes. Ante este problema, en algunos países la repuesta fue crear comisiones mixtas en las que participaban los dos departamentos implicados, junto con los responsables ejecutivos de las agencias, lo que permitía mejorar en el tiempo la respuesta a las exigencias informativas de los órganos centrales de supervisión. No obstante, una consecuencia de esta "bilateralización" fue que los departamentos encargados de la financiación limitaron progresivamente, aunque con diferencias entre países, la utilización de estos informes de gestión en la fase de negociación de las dotaciones presupuestarias de las agencias.[6] A su vez, este comportamiento conducía a una menor implicación de los departamentos sectoriales en el proceso presupuestario, pues dejaban de asumir de forma activa la reformulación de los objetivos de los programas o la reestructuración de los mismos.

Con objeto de paliar estos problemas, a finales de la década de los años noventa surge un tercer modelo cuyo instrumento principal es la elaboración anual de informes de evaluación. La elaboración de estos informes, en la que deberían participar los tres agentes implicados, se concibe como una herramienta de control con sentido pleno para la gestión pública y no meramente instrumental como hasta ahora. De este modo, el proceso de elaboración debería permitir obtener información relevante sobre todos los extremos relacionados con las actividades de gestión desarrolladas por las agencias, incluida su consistencia, tanto con los objetivos estratégicos de los programas y políticas a los que se encuentran vinculadas, como con los recursos financieros, ya fuesen presupuestarios o no, puestos a su disposición.[7]

Desde el punto de vista del diseño organizativo, esta forma de entender los contratos en términos de "rendición de cuentas" proporciona unos potentes incentivos a los agentes implicados contractualmente.

5. Sobre el alcance de estos informes de actividad y su auditoría, pueden consultarse, entre otros, McTigue *et al.* (2009) para los Estados Unidos. En el caso de gobiernos regionales, puede verse como ejemplo para Australia, las prácticas recogidas en Office of the Auditor General for Western Australia (2010). Y a nivel local, destaca el desarrollo del programa Citywide Performance Reporting puesto en marcha por el gobierno de la ciudad de Nueva York (NYC Stat, 2011).

6. Sobre las limitaciones de esta vinculación de los informes de actividad en el proceso presupuestario, véase Sharp (2001).

7. Sobre esta extensión de los informes de actividad, véase Behn (2003).

En primer lugar, los directivos responsables de las agencias sentían la necesidad de desarrollar y fortalecer sus servicios de control interno de forma que les proporcionasen información, lo más ajustada posible y en tiempos muy reducidos, sobre el desarrollo de las actividades con el fin de poder mejorar el comportamiento global de la agencia, no solo la faceta presupuestaria. Esto suponía extender las tareas de estos servicios desde las más tradicionales –ligadas a la contabilidad de ejecución presupuestaria y los controles de preservación de recursos– hasta la adopción de sofisticados sistemas de seguimiento de objetivos, incluidos los aspectos de calidad, pasando por el desarrollo de la contabilidad de costes o, en los casos donde fuese viable, de herramientas de evaluación de la eficiencia productiva que permitiesen reorientar los recursos disponibles.

No obstante, aplicar estos contratos de actividad ha demostrado diferentes grados de éxito, según los países, entre agencias e incluso en diferentes momentos. Como destacan Greve y Ejersbo (2005), el marco institucional en el que se desarrolla la gestión pública suele mostrarse como un condicionante esencial para un adecuado funcionamiento. En este sentido, la literatura sobre gestión en organizaciones descentralizadas destaca una serie de requisitos institucionales indispensables, que pueden sintetizarse, de acuerdo con Onrubia (2005), en los siguientes:

- autonomía de gestión plena de las agencias, equivalente a la no dependencia jerárquica de la dirección respecto de los responsables de los departamentos de adscripción;
- duración fijada ex-ante de los contratos de dirección de las agencias, con transparencia de las condiciones contractuales de los directivos;
- servicios de control interno en las agencias estrictamente dependientes de la dirección ejecutiva de las mismas;
- no existencia de controles financieros externos de carácter permanente dentro de las agencias;
- instituciones superiores de evaluación de la actividad gestora independientes de los departamentos afectados (generalmente del de finanzas y el sectorial de adscripción de la agencia), y preferiblemente con autonomía efectiva respeto del gobierno correspondiente, y
- comisiones mixtas de seguimiento de los contratos, integradas por responsables de los departamentos con competencias horizontales (generalmente el departamento de finanzas y el de administración pública o recursos humanos), responsables del departamento sectorial de adscripción de la agencia y la dirección de la agencia. Estas comisiones deben encargarse anualmente de revisar las asignaciones presupuestarias y los objetivos de gestión fijados, de negociar la renovación de los contratos, así como de redefinir los programas gestionados por las agencias.

3 Fundamentos teóricos de la presupuestación en organizaciones descentralizadas

Adoptar una arquitectura descentralizada como forma de organizar la gestión de las actividades públicas impone, como hemos visto en la sección anterior, una serie de requisitos de diseño organizativo, cruciales para asegurar un comportamiento eficiente de las unidades gestoras (agencias) encargadas de la gestión operativa de las políticas correspondientes. Si bien la literatura sobre gestión pública ha ido consolidando una serie de principios sobre los que sustentar las recomendaciones de diseño organizativo para este tipo de arquitecturas descentralizadas, en los diversos ámbitos o subsistemas de la gestión –presupuestación, control interno, gestión de recursos humanos, contratación, etc.–, la aportación de la teoría económica de las organizaciones es bastante reciente y escasa.[8]

Sin embargo, se defiende aquí la idea de que, al igual que sucede en el ámbito de las organizaciones de titu-

8. El trabajo de Tirole (1994) puede considerarse como aportación seminal, si bien en literatura sobre *Public Choice* la formalización de modelos relacionados con el comportamiento presupuestario del sector público se remonta a la década de los años setenta, pero desde una aproximación que no tenía en cuenta los aspectos organizativos.

laridad privada, es necesario disponer de un marco teórico que permita identificar en cada alternativa de diseño recomendada los elementos determinantes de su superioridad, de manera que el debate sobre la aplicación de estas respuestas organizativas sea ordenado y objetivo. A continuación, exponemos de forma sintética algunos resultados que conforman lo que podríamos considerar como marco teórico de la presupuestación en arquitecturas organizativas descentralizadas. Para ello, en primer lugar, definimos el modelo que nos sirve para desarrollar dichos resultados.

3.1
Modelo de arquitectura organizativa descentralizada

La realización de la actividad pública x, medible, se caracteriza a través de la siguiente tecnología de producción $x = f(Y)$ tal que $f'(Y) > 0$, $f''(Y) < 0$ y donde Y representa el vector de factores productivos empleados, cuyos costes de adquisición respectivos se recogen en el vector de precios de inputs W. De acuerdo con Onrubia (1999), a partir de la función de gasto $b = Y \cdot W$, y utilizando la teoría de la dualidad, el nivel de actividad pública puede expresarse alternativamente como una combinación del gasto presupuestario en el que incurre b y el grado de eficiencia productiva global, $e \in (0, 1)$, tal que $x = \varphi(b, e)$, con $\varphi'(b) > 0$, $\varphi'(e) > 0$. En un escenario de incertidumbre caracterizado por la realización de un conjunto de estados de la naturaleza $\theta \in \Theta$, la actividad pública posee carácter estocástico, de manera que su producción puede expresarse como $x = \varphi(b, e, \theta)$.

Por lo que respecta a la arquitectura organizativa contemplada, esta se recoge a través de una relación de agencia en la que participa un gobierno, financiador y demandante residual del excedente, que actúa como órgano principal, y un agente encargado de llevar a cabo con autonomía la gestión de la actividad pública. El comportamiento del gobierno se representa mediante la función objetivo, $U^G = g(x, b)$, tal que un aumento de la actividad pública incrementaría el valor organizativo $g'(x) > 0$, mientras que un aumento de la financiación presupuestaria lo reduciría, $g'(b) < 0$. Por su parte, la agencia se comporta de acuerdo con la función objetivo $U^A = u(x, e)$, suponiendo que también está interesada en aumentar la actividad pública, $u'(x) > 0$, pero, a diferencia del gobierno, su interés es realizar esta actividad mediante una mayor dotación presupuestaria, lo que, de acuerdo con la función indirecta de producción formulada, incide negativamente sobre el nivel de eficiencia productiva, $u'(e) < 0$. Este comportamiento refleja una estrategia de extracción de rentas compatible con cualquiera de las explicaciones habituales propuestas en el ámbito de la literatura sobre *Public Choice*. De acuerdo con la literatura, suponemos que el gobierno muestra aversión al riesgo fruto de su pretensión de reelección por parte de los ciudadanos, $g''(\cdot) < 0$, mientras que la agencia gestora actúa de forma neutral ante el riesgo, $u''(\cdot) = 0$, supuesto que permite asimilar su comportamiento con el de un productor estándar de servicios, independientemente de su titularidad pública.[9] Por consiguiente, la relación organizativa planteada refleja un conflicto parcial de objetivos, en la medida que tanto gobierno como agencia gestora aparecen interesados en mejorar el nivel de actividad pública, mientras el conflicto radica en la forma de alcanzarlo, pues mientras el gobierno aparece interesado en que el agente desarrolle la actividad con el mayor grado de eficiencia productiva, este preferirá ver aumentada la dotación presupuestaria y así poder extraer rentas de la relación organizativa.

3.2
Resultado 1. Contratos presupuestarios bajo información simétrica

En una arquitectura organizativa descentralizada en la que el departamento responsable de la financiación

9. Considerar otras combinaciones de posición ante el riesgo supone cambios en los esquemas de aportación presupuestaria definidos, como consecuencia de la distribución del riesgo entre los participantes en la relación. No obstante, como se muestra en Onrubia (1999), la consideración de un agente gestor también adverso al riesgo, $u'' < 0$, no modifica esencialmente los resultados obtenidos.

posee la misma información sobre la tecnología y costes de producción que la unidad encargada de su gestión operativa, y ambos están sometidos al mismo nivel de incertidumbre, la presupuestación debe incorporar contractualmente información verificable sobre la eficiencia productiva y el nivel de realización de la actividad.

En este escenario de incertidumbre, que afecta estocásticamente a los resultados de la actividad pública, y con información simétrica entre el departamento financiador y la agencia gestora, la obtención del esquema contingente de aportaciones presupuestarias $B^* = \{b_i(e, \theta_{i(e)})\}$, $\forall i \in \{1,2, ..., n\}$, $\forall e \in (0, 1)$, nos sitúa ante un contrato presupuestario de *first best*, maximizador del valor de la relación organizativa (Onrubia, 1999). Para una distribución estocástica de los distintos i niveles de actividad condicionados al nivel de eficiencia productiva representada por las probabilidades $p_i(x|e)$, recogidas en la función de densidad $p(x|e)$, el contrato presupuestario vendría determinado por la solución del siguiente programa de optimización del valor esperado del excedente organizativo, sujeto a la restricción de participación del agente:[10]

$$\max_{b_i,e} U^G = \int g(x,b)p(x|e)dx \text{ , sujeto a } \int u(x, e)p(x|e)dx \geq \underline{U}^A$$

Al resolverlo, las condiciones de primer orden del programa definen el esquema de aportaciones presupuestarias contingentes, $\lambda = g'(b_i)/u'(x(b_i, e = \wedge))$, $\forall i$. En la medida que la información disponible en este escenario permite al gobierno medir el grado de eficiencia productiva con el que se realiza la actividad, el nivel de eficiencia que el gobierno exigirá a la agencia es el máximo, $e = 1$.

Aunque se trata de un escenario informativo "de referencia", este contrato de *first best* muestra algunas condiciones relevantes acerca del diseño del sistema presupuestario encargado de financiar a las agencias. Así, vemos que el financiador de la actividad debe contar con un sistema de control efectivo capaz de aportarle información sobre la medición, tanto de la actividad o actividades de la agencia gestora (x) como del grado de eficiencia con el que estas actividades se realizan (e). La información proporcionada sobre ambas variables resulta indispensable para diseñar el contrato presupuestario de la agencia y para asegurar su funcionamiento efectivo en las revisiones periódicas.

No debemos olvidar que la gestión pública tiene lugar, como cualquier otra actividad económica, en ambientes de incertidumbre, incluso si aceptamos el supuesto irreal de que todos los participantes tienen la misma información. En este escenario de incertidumbre, si el sistema de control de gestión no aporta información de calidad en relación con ambas variables, al departamento responsable de la financiación no le resultará factible aislar los componentes aleatorios θ_i presentes en el desarrollo de las actividades, lo que conducirá a valoraciones distorsionadas de la eficiencia productiva alcanzada por la agencia gestora. En consecuencia, las aportaciones presupuestarias concedidas a las agencias gestoras no podrán establecerse de acuerdo con el esquema contingente indispensable en cualquier contrato presupuestario que promueva una gestión eficiente. Este esquema se debería diseñar de manera que opere como un mecanismo de incentivos (tanto en sentido positivo como sancionador) que estimule al gestor a adoptar decisiones compatibles con un buen comportamiento, tanto en términos de *outcome* como de uso eficiente de los recursos puestos a su disposición.

Por otra parte, no debe pasarse por alto otro importante papel a desempeñar por la información que debe proporcionar el sistema de control de gestión: hacer creíble la aplicación del esquema contingente que vincula las aportaciones presupuestarias con los resultados de actividad y el grado de eficiencia productiva. Esta credibilidad solo se alcanza si los departamentos responsables de la financiación y del diseño estratégico del programa cuentan con los datos necesarios

10. La restricción de participación del agente está asociada a la obtención de un nivel mínimo de excedente de la relación organizativa, que puede interpretarse en términos de coste de oportunidad de la capacidad potencial de gestión de la agencia. En ausencia de asimetrías de información esta utilidad de reserva se asegura la distribución óptima del excedente organizativo entre gobierno y agencia gestora.

para permitir una evaluación económica rigurosa de la actividad de la agencia. En su defecto, el gobierno del que depende la política gestionada carecerá de capacidad para asegurar un funcionamiento razonable de los incentivos que deben conducir a que las agencias actúen en los términos esperados. En los términos de *first best* en los que está formulada la proposición, esta carencia impedirá maximizar el valor de la relación organizativa.

Este primer resultado es extensible a un escenario más realista, con distribución asimétrica de la información relevante. En concreto, este ambiente se caracteriza como una situación de riesgo moral, donde aceptamos que el grado de eficiencia productiva con el que la agencia gestora desarrolla la actividad encomendada no es plenamente verificable por los departamentos de los que depende, ya que su medición aparece distorsionada por el componente estocástico de la actividad. La obtención de los siguientes resultados teóricos nos permite profundizar en las implicaciones que tiene la utilización de sistemas integrados de presupuestación y control sobre resultados para alcanzar una gestión eficiente en arquitecturas organizativas descentralizadas.

3.3
Resultado 2. Contratos presupuestarios bajo asimetrías de información

En una arquitectura organizativa descentralizada en la que la unidad encargada de la gestión operativa de una actividad posee ventajas informativas sobre la tecnología y los costes de producción, respecto del departamento encargado de su financiación, y en el que ambos participantes están sometidos al mismo nivel de incertidumbre, el modelo de presupuestación debe incluir un contrato basado en un esquema de aportaciones contingentes que utilice información verificable sobre los niveles de realización de la actividad.

Este escenario de información asimétrica entre financiador y agencia gestora es habitual en cualquier ámbito organizativo, con independencia de su titularidad privada o pública. La principal consecuencia es que impide separar la influencia que tiene la ineficiencia productiva sobre los resultados de la actividad pública de otros factores de naturaleza estocástica. De este modo, en presencia de riesgo moral, el gobierno observa $\varepsilon_i = e \cdot \theta_{i(e)}$, en lugar de e, como sucedía bajo información simétrica. Esta limitación impide al gobierno discernir en qué medida la consecución de un determinado nivel de output se ha debido a que la agencia se ha comportado con un nivel de eficiencia productiva elevado o a una buena realización de los estados de la naturaleza.

En ausencia de asimetrías informativas, el contrato presupuestario de *first best* ofrece un esquema de aportaciones presupuestarias contingentes capaz de conducir a un reparto óptimo del riesgo, sin necesidad de cumplir ninguna función incentivadora. Como hemos visto, basta con observar y verificar el comportamiento de la agencia gestora respecto del grado de eficiencia productiva e y del nivel de realización de las actividades x. Sin embargo, la imposibilidad de observar e obliga a diseñar un contrato presupuestario capaz de establecer los incentivos necesarios para asegurar que la agencia gestora está utilizando los fondos asignados sin reducir el grado de eficiencia productiva, ante la imposibilidad de observar esta directamente. Este contrato es la solución al programa de optimización,

$$\max_{b_{i,}(\varepsilon)\theta} \int g(x,\varepsilon),\, b)p(x|\varepsilon)dx \text{ , sujeto a}$$
$$\int u(x,\, e)p(x|e)dx \geq \underline{U}^A \text{ y } e \in \operatorname{argmax} \int u(x(\varepsilon),\, e)p(x|\varepsilon)dx,$$

donde el cumplimiento de la primera restricción, como sucedía en el escenario de información simétrica, asegura la participación del agente, y la segunda se encarga de introducir los incentivos necesarios para conseguir un nivel de eficiencia productiva elevado. De igual forma que en el contrato de *first best*, las condiciones de primer orden del programa $g'(b_i(\varepsilon)) / u'(x(b_i(\varepsilon))) = \lambda + \mu\ (p_e(x|\varepsilon)/p(x|\varepsilon)) \cdot \forall i$ son las que van a definir el esquema de aportaciones presupuestarias contingentes $B^{**} = \{b_i(x, \varepsilon_i)\}$. En este caso, el contrato presupuestario vincula las aportaciones exclusivamente a los niveles de actividad observados, pues co-

mo hemos visto *e* es información que el gobierno no puede verificar. En este caso, se trata de un contrato de *second best*, en la medida que proveer incentivos implica una merma en el valor de la relación organizativa. Hay que aclarar que aunque esta reducción en el excedente es inevitable, siempre será inferior a la que se produciría en caso de utilizar un contrato de *first best* en un ambiente de riesgo moral, en el que resultase inviable vincular las aportaciones presupuestarias a los niveles de eficiencia productiva reales. En definitiva, este tipo de contratos presupuestarios contingentes con los resultados de la actividad (*performance-based budgetary contracts*) suponen un arbitraje entre eficiencia e incentivos, en el que el reparto del riesgo resulta determinante en el valor organizativo y en su distribución.

La utilización de este tipo de contratos presupuestarios contingentes con los resultados de la actividad resulta esencial para conseguir un comportamiento satisfactorio del sector público, especialmente en marcos organizativos descentralizados. La explicación es bastante simple, aunque en la realidad a veces resulta difícil de aceptar por quienes tienen la responsabilidad de diseñar la arquitectura organizativa del sector público. En ambientes de riesgo moral como el descrito, los departamentos encargados de la financiación y el diseño de los diversos programas de actuación no están en condiciones para "convencer" a las agencias encargadas de la gestión para que adopten un comportamiento estrictamente cooperativo, compatible con la maximización del valor de los recursos públicos empleados. Incluso aunque se pudiera establecer un severo sistema sancionador con carácter contractual ante posibles incumplimientos, las limitaciones informativas que impiden verificar la intensidad con la que actúa el gestor le restarían credibilidad automáticamente. Esto sucede tanto si existe un conflicto pleno de objetivos –como es más frecuente en el ámbito de relación pública-privada– como cuando existe una coincidencia parcial de objetivos, como es habitual en las relaciones organizativas entre los departamentos responsables del diseño y financiación de los programas y las agencias gestoras. Esta imposibilidad se explica por la naturaleza informativa del problema de incentivos: la posesión de información privada por el gestor solo puede verse compensada si los departamentos adquieren el mismo conocimiento sobre el proceso productivo y la demanda que las agencias, lo que generalmente resulta inviable dados los enormes costes de acceso a esa información. Lo contrario supone permitir a las agencias el aprovechamiento de sus ventajas informativas, lo que sitúa a los gobiernos a merced del oportunismo contractual. Cambios en la arquitectura organizativa de corte centralizador, que recorten o nieguen la autonomía de las unidades gestoras, no aportan ninguna solución, pues en principio no permiten salvar el gap informativo generado por el reparto de la información sobre tecnología, costes y demanda, existentes entre financiador y productor.

En definitiva, este resultado muestra que la aplicación de un sistema de presupuestación por objetivos integrado con el control de resultados de las actividades es una condición necesaria para que cualquier modelo de arquitectura organizativa descentralizada funcione de forma satisfactoria. Como se demuestra en Onrubia (1999), resulta evidente que esta opción es también superior a las prácticas incrementalistas que, con el objetivo de minimizar los costes de negociación entre las partes implicadas, determinan las asignaciones de presupuesto de forma no contingente ni con el resultado de la actividad ni, obviamente, con el grado de eficiencia productiva. Este resultado es consistente con el obtenido por Blackorby y Rusell (1995), según el cual en un ambiente de información perfecta la presupuestación proporcional, cuando existen diversos centros gestores del gasto, únicamente es compatible con la maximización del valor organizativo bajo condiciones muy estrictas de cumplimiento poco realista.

Una vez establecida la necesidad de contar con sistemas presupuestarios de carácter contractual que incorporen adecuadamente la información emanada del control de resultados de la actividad pública, se presentan otras dos proposiciones que complementan este marco teórico y cuya aplicación en las arquitectu-

ras organizativas descentralizadas es indispensable. El primero de estos dos resultados apoya la necesidad que la gestión descentralizada vaya acompañada de una cesión efectiva de la capacidad de reasignación interna de las dotaciones presupuestarias que reciben las agencias. Partiendo de la aceptación de que esta potestad se atribuye tradicionalmente a los gobiernos y, en concreto, a los departamentos responsables de diseñar y financiar las políticas públicas, se trata de evaluar desde el principio de eficiencia organizativa el deseo de flexibilizar el conocido principio presupuestario clásico de especialidad, tanto en sus vertientes cualitativa como cuantitativa, incluso en la temporal. Esta posibilidad se contempla siempre sometida al límite global de la dotación asignada a la unidad gestora según resulta de los contratos presupuestarios contingentes propuestos. El segundo resultado hace referencia al marco institucional en el que debe desarrollarse el control de los resultados de la actividad pública: bajo dependencia de los departamentos gubernamentales responsables de las políticas o, alternativamente, a través de instituciones plenamente independientes en su actuación de los gobiernos, tales como las oficinas parlamentarias frecuentes en el ámbito nórdico y anglosajón.[11]

3.4
Resultado 3. Delegación de la capacidad de distribución interna del presupuesto

En una arquitectura organizativa descentralizada, en la que la unidad encargada de la gestión de una actividad pública posee ventajas informativas que le permiten extraer en exclusiva señales informativas del entorno relevantes para una distribución óptima del presupuesto, delegar en el gestor esta capacidad de distribución interna conduce a un valor de la relación organizativa superior al que se alcanzaría si esta competencia la ejerciese el departamento financiador.

En primer lugar hay que señalar que este resultado se obtiene en un escenario informativo como el que se ha considerado en el segundo resultado, es decir, en presencia de una asimetría de información favorable a la agencia gestora sobre su nivel de eficiencia productiva, lo que supone la determinación previa de la dotación presupuestaria mediante la aplicación de un contrato presupuestario de *second best*. Además, consideramos que no existe comunicación entre gobierno y agencia gestora, lo que implica que la información exclusiva sobre el entorno de la que puede disponer la agencia para la distribución interna del presupuesto puede ser usada para extraer rentas organizativas. Otro condicionante informativo a tener en cuenta es que una vez decidida la asignación interna del presupuesto, esta pasa a ser información pública, independientemente de quién ejerza la competencia, y es, por lo tanto, una decisión observable y verificable ex-post. Esta condición es compatible con el sometimiento de la distribución final a un sistema convencional de contabilidad presupuestaria, como los que se aplican habitualmente.

El resultado se obtiene a partir de una adaptación del modelo de Melumad y Riechelstein (1987), el cual utiliza una función de distribución estocástica de los niveles de actividad pública –como la usada en los dos modelos anteriores–, que ahora incluye, además, una decisión de asignación interna del presupuesto d, que consideramos, a diferencia del modelo original, afectada por los estados de naturaleza, tal que $p(x|d(\theta, e))$. Esta función sustituye a la correspondiente función de densidad de niveles de actividad utilizada en el programa que proporcionaba el contrato de *second best*. A partir de aquí, se formulan las dos alternativas: el gobierno adopta la decisión d (generalmente a través del departamento financiador), y el gobierno delega esta potestad en el gestor de la actividad pública.

En el primer caso, cuando a pesar de que el agente posee información relevante para realizar la asignación interna del presupuesto, el gobierno aplica estrictamente el principio de especialidad manteniendo su potestad de distribución entre conceptos, los esquemas de aportaciones presupuestarias contingentes resultantes son el resultado de modificar las condiciones de primer orden que resuelven el programa de *second*

11. Sobre estas alternativas, véase Barzelay (1997).

best anterior, tal que $g'(b_i(\varepsilon)) / u'(x(b_i(\varepsilon))) = \lambda + \mu\ (p_e(x|\varepsilon)/p(x|\varepsilon)) \cdot \delta_{\theta i}$, $\forall i$, donde el factor de modificación viene definido en los términos $\delta_{\theta i}\ (p(x|d(\theta, e)))$. Este factor corrector introduce un coste de eficiencia que minora el valor del excedente de la relación organizativa.[12]

Alternativamente, cuando se delega la potestad de reasignación interna del presupuesto en el agente gestor, nuevamente los esquemas de aportaciones presupuestarias contingentes con los resultados se ven modificados por el factor $\delta_{\theta i}\ (p(x|d(\theta, e)))$. Este resultado es lógico si aceptamos que la incertidumbre afecta la asignación adecuada del presupuesto en los distintos conceptos derivados de la tecnología y los costes de producción de la actividad. No obstante, en Onrubia (1999) se demuestra que este coste de eficiencia (pérdida de valor organizativo) es menor si la decisión de distribución se delega en el gestor.[13]

El resultado ilustra el conocido dilema "centralización contra descentralización", desarrollado profusamente en la literatura sobre organizaciones complejas. En la tarea de (re)asignación interna del presupuesto estamos ante un problema de control organizativo de naturaleza informativa, fundamental para alcanzar un funcionamiento satisfactorio en una arquitectura organizativa descentralizada, independientemente de su titularidad pública o privada. En un ambiente de riesgo moral, si la agencia encargada de la gestión de una actividad pública posee mejor información sobre la adaptación del proceso productivo al entorno de incertidumbre en el que se desarrolla esta, la cesión de la capacidad de distribución interna del presupuesto se muestra como una solución organizativa superior, pues permite aprovechar una ventaja informativa indispensable para poder alcanzar un nivel de eficiencia productiva elevado. En sentido contrario, el presupuestador se enfrenta inevitablemente a un déficit de información que introduce costes de eficiencia en la relación organizativa por dos vías. Una, la asimetría de información que impide evaluar correctamente la eficiencia productiva, que afecta el conocimiento de la tecnología, los costes de producción y las condiciones de demanda, lo que distorsionará las asignaciones parciales que inicialmente se dotan para cada concepto presupuestario. Y otra, el ambiente de incertidumbre que exige con frecuencia (una vez iniciado el período de ejecución presupuestaria) realizar reasignaciones entre conceptos presupuestarios, con el fin de adaptar el desarrollo de las actividades al entorno de demanda. Sin duda, la reasignación entre partidas presupuestarias mientras se desarrollan las actividades es una tarea compleja de aplicar cuando la potestad para llevarla a cabo radica en el departamento financiador.

En este sentido, conviene llamar la atención sobre el error que supone la creencia, bastante extendida, de que unas fuertes restricciones a la posibilidad de reasignar los créditos presupuestarios (entre conceptos contables, incluso entre programas) favorecen la disciplina presupuestaria. No existe un argumento teórico que sustente esta recomendación. Además, no hay que confundir estas limitaciones con la aplicación de restricciones presupuestarias de carácter global, tanto para el conjunto de la actividad pública como cuando existen varias agencias encargadas de su gestión, como puede suceder en la descentralización de índole territorial.[14]

Los recelos acerca de la posibilidad de ceder esta capacidad de reasignación interna del presupuesto oculta el problema informativo de origen: las actividades públicas se desarrollan en un ambiente de incertidumbre y, consecuentemente, su presupuestación se ve afectada por importantes imperfecciones informativas. En mi opinión, el factor determinante de un comportamiento fiscal disciplinado es la transparencia,

12. Se demuestra que si no existe esta ventaja informativa o es irrelevante, $\delta(\cdot) = 0$, el esquema de aportaciones presupuestarias del contrato de *second best* se mantiene inalterado.

13. Este resultado presenta una excepción: cuando el gobierno es neutral al riesgo y el agente opuesto al mismo. Aunque este resultado entra en conflicto con el alcanzado en Melumad y Riechelstein (1987), donde precisamente la neutralidad ante el riesgo determina la ventaja de la delegación, existe una explicación a esta aparente contradicción; en nuestro modelo principal y agente valoran positivamente el output público (conflicto parcial de objetivos), lo que conduce al gestor a asegurar al principal.

14. En Levaggi (2002) se argumenta teóricamente la idoneidad de aplicar este tipo de dobles restricciones presupuestarias ante una descentralización en un marco de federalismo fiscal.

que debe afectar de forma integral a las actividades públicas. Sin fijación y medición rigurosa y continuada del cumplimiento de objetivos, la presupuestación termina convirtiéndose en una suerte de reparto, donde los condicionantes de economía política, incluidos los costes de negociación, acaban favoreciendo la utilización generalizada de técnicas incrementalistas, escasamente vinculadas a la racionalidad económica.[15] De este modo, ante la ausencia de mediciones de la actividad pública, las presiones de la demanda y la aprobación de programas con costes generalmente infraestimados, o simplemente no calculados, terminan a medio plazo forzando el deslizamiento al alza de las dotaciones presupuestarias, lo que conduce al incumplimiento de los objetivos de política fiscal.

3.5
Resultado 4. Independencia en el control de resultados de la actividad pública

En una arquitectura organizativa descentralizada en la que las agencias poseen ventajas informativas respecto del departamento encargado de su financiación y en el que ambos están sometidos al mismo nivel de incertidumbre, la delegación del control de resultados de la actividad pública en un órgano institucional independiente con capacidad plena de evaluación es una alternativa al menos equivalente al ejercicio de este control por un agente dependiente del gobierno, y estrictamente superior a esta en presencia de limitaciones de compromiso respecto de la comunicación de los informes de control.

En tanto que la medición de los resultados de la actividad pública es una condición indispensable para el funcionamiento efectivo de los contratos presupuestarios de *second best* propuestos, la elección del sistema de control adecuado aparece como una cuestión capital dentro del diseño de una arquitectura organizativa descentralizada para el sector público. A partir del modelo propuesto por Macho y Pérez-Castrillo (1991), identificamos un escenario de "doble riesgo moral" en el que, a la asimetría informativa favorable a la agencia gestora antes expuesta, se une la posibilidad de que el gobierno –principal de la relación organizativa– pueda no comprometerse plenamente con la función de control, en la que se incluyen todas las tareas que exige una correcta ejecución de esta (correcta definición de objetivos, seguimiento y medición de los mismos y publicidad de los resultados). En este escenario, delegar el control en una institución independiente del gobierno se muestra como una respuesta compatible con la maximización del valor organizativo.

En términos de diseño institucional, el problema es similar al que se plantea con la gestión gubernamental de la política monetaria y la posibilidad de delegarla en un banco central independiente, alejado del juego político en el que los gobiernos comparten objetivos en conflicto, como la creación de empleo y la lucha contra la inflación.[16] En el caso que nos ocupa, el gobierno desempeña un doble papel: por un lado, como demandante residual del excedente generado en la relación organizativa con la agencia gestora, cuya actividad se encarga de financiar; por otro lado, como evaluador de los resultados alcanzados en dicha actividad. En el modelo que se plantea, se acepta que esta acción de control del gobierno se desarrolla con un nivel de intensidad (esfuerzo), no verificable por la agencia gestora, que es determinante de la efectividad de la supervisión. Nos situamos así ante un problema de compromiso del gobierno con su nivel óptimo de control. Frente a esta alternativa de diseño organizativo, consideramos la posibilidad de que esta función de control sea delegada en un agente independiente, estableciendo para ello un marco contractual, el cual tendría el carácter de información pública observable y verificable. Esta transparencia permite eliminar la posibilidad de colusión entre el gobierno y la agencia de evaluación, o entre esta y la agencia gestora.[17]

15. Sobre la relevancia del incrementalismo como método de presupuestación, véase Caamaño y Lago (2010).

16. Véase, como trabajo seminal, Rogoff (1985).

17. Sobre la importancia de evitar acciones colusorias, véase Tirole (1986).

La adaptación de este modelo a la relación entre gobierno y agente gestor propuesta en Onrubia (1999) consiste fundamentalmente en modificar la función objetivo del gobierno, incorporando el coste correspondiente a la función de control, tal que ahora $U^G = g(x, b, s)$. En consecuencia, una mayor intensidad en la actividad de supervisión/evaluación generará una reducción del valor organizativo, $g'(s) < 0$. De nuevo encontramos una solución a este problema de diseño organizativo en un contrato de *second best*, el cual contempla una compensación al supervisor en función del resultado de la actuación de control (evaluación del nivel de actividad realizada, cuyo destinatario es el gobierno), según el esquema $K^{*\bullet} \in \{k_i(\hat{x})\}$, donde $\hat{x}$ es el nivel de actividad medido en el informe de control.

Por su parte, considerar una institución independiente de control supone definir su comportamiento a través de la función objetivo $U^S = z(k, s)$, tal que $z'(k) > 0$ y $z'(s) < 0$, considerando que este agente se muestra neutral ante el riesgo, lo que permite establecer un esquema eficiente de pagos basado en el pago medio esperado. Por lo que respecta a la tecnología de control, suponemos que esta institución independiente que recibe la delegación tiene idéntica capacidad de acceso y un nivel de capacitación técnica igual al que dispone el gobierno como responsable original de la función. Bajo estos supuestos, la delegación se lleva a cabo mediante la definición de un contrato de incentivos entre gobierno y agente controlador que asegure que este va a realizar su función de supervisor con el nivel de intensidad que se requiere.

En la medida que los informes de evaluación de los resultados de la actividad pública sean información pública y, por lo tanto, verificables, este tipo de contrato proporcionará incentivos al supervisor para que desempeñe honestamente la tarea delegada. Hay que destacar que el nivel de esfuerzo a exigir al órgano independiente en la actividad supervisora debe ser, a su vez, el que asegure el nivel de información necesario para que el contrato presupuestario de *second best* con el que se financia a la agencia gestora funcione adecuadamente. Por el contrario, se demuestra que si la función de control se mantiene en el ámbito de decisión gubernamental, el contrato presupuestario de *second best* incluirá unas aportaciones presupuestarias contingentes no compatibles con la maximización del valor organizativo, en la medida que estarán recogiendo la poca utilidad que el esfuerzo de control supone al gobierno. El sometimiento de los gobiernos al juego electoral puede ilustrarnos suficientemente acerca de este tipo de inutilidad. Esta aproximación contractual para crear instituciones independientes de evaluación puede contemplarse, además, como parte del diseño constitucional dirigido a reforzar los mecanismos institucionales de *check and balances*, que garantizan una separación de poderes efectiva, indispensable para un correcto desarrollo de la actuación pública.[18]

4 Consideraciones sobre la aplicación del modelo presupuestario descentralizado

Centrándonos en la perspectiva de su aplicabilidad institucional en los distintos niveles de administración pública existentes en España, los resultados presentados en el marco teórico de la sección anterior tienen una gran relevancia para un diseño adecuado de arquitecturas organizativas de gestión pública descentralizadas, del tipo al conocido modelo de agencias ejecutivas con comportamiento autónomo llevado a cabo en muchos países desarrollados. De su contenido podemos extraer algunas consideraciones que deben ilustrarnos acerca de los requisitos indispensables que deben cumplirse para que este tipo de modelos ofrezcan un funcionamiento satisfactorio.

En primer lugar, es necesario configurar contractualmente el proceso de presupuestación de las actividades que desarrollan las agencias. Esto exige establecer una vinculación efectiva, y no meramente formal, como a veces sucede, entre las asignaciones presupuestarias y los objetivos de las actividades que

18. Sobre este enfoque, véase Laffont (2000).

han de desarrollar estas entidades gestoras de los programas públicos, y no solo inicial, sino permanente en el tiempo. Somos conscientes de que esto implica una ruptura ciertamente radical respecto de la concepción más tradicional de la presupuestación, habitualmente presidida por la inercia del incrementalismo, y con una fuerte vinculación con la contabilidad presupuestaria, especialmente en su orientación hacia la clasificación económica y orgánica de los créditos. En este sentido, defendemos la idea de que los avances en la aplicación de criterios contables y presupuestarios basados en el principio del devengo, así como la implantación con carácter general de sistemas de contabilidad de gestión homologados, son exigencias inevitables para el buen funcionamiento del modelo.[19] Igualmente, como muestra la teoría, en ambientes de incertidumbre como el que preside cualquier actividad económica, tanto pública como privada, la capacidad de reasignación entre créditos presupuestarios debe estar asociada a la mejor disponibilidad de información sobre el entorno en el que se realizan las tareas de gestión operativas. En este sentido, una mayor flexibilidad en la capacidad de asignación interna de los créditos por parte de las agencias y el control en el uso finalista de los recursos presupuestarios no deben aparecer como principios contrapuestos, sino complementarios. Obviamente, esto no significa que no deban existir restricciones ligadas a la naturaleza de los programas (por ejemplo, división entre gastos de administración y fondos finalistas, como sucede en el caso de las pensiones, las becas o las inversiones). Simplemente se trata de no establecer compartimentos prácticamente estancos entre aplicaciones contables, muchas veces sustitutivas, en el correcto quehacer de la gestión pública. En muchas ocasiones, esta distribución artificial, lejos de reforzar el control sobre los fondos presupuestarios, estimula prácticas de ingeniería contable, de contratación o simplemente de forma jurídica, que dificultan sobremanera la supervisión de la gestión.

De lo expuesto, resulta sencillo ver que la consideración contractual de la presupuestación requiere contar con un sistema operativo de indicadores de gestión que proporcione información fiable, razonable y verificable sobre los niveles de actividad desarrollados por las agencias, incluidas facetas como la calidad o la efectividad en la cobertura de necesidades. Debe tenerse en cuenta que cualquier alternativa de contrato presupuestario debe conjugar convenientemente una doble función: como instrumento de financiación y como mecanismo incentivador respecto del uso eficiente de los recursos públicos. La experiencia, tanto nacional como internacional, pone de manifiesto que sin información fiable sobre el desarrollo de las actividades esta vinculación se rompe, lo que termina produciendo un retorno a la presupuestación de corte incrementalista, con los inevitables costes de eficiencia que, como hemos visto, contempla la teoría.

Todas estas consideraciones sobre la trascendencia que tiene disponer de información rigurosa y regular sobre el desarrollo de las actividades públicas nos sitúa ante otro requisito esencial en estos modelos de gestión descentralizada: la necesidad de contar con servicios de control interno realmente operativos dentro de la estructura interna de las agencias. Más allá de la creación formal de estos servicios, el modelo de gestión descentralizada exige un rediseño de la función de control hacia su concepción integral, es decir, trascendiendo a todos los aspectos de la gestión pública, incluido, por supuesto, el presupuestario.[20] Hay que aclarar que no se trata de limitar el control económico y financiero al estricto ámbito de decisión de las unidades gestoras, sino de estructurar la función de control en dos niveles debidamente coordinados, con un reparto de tareas específicas, las cuales deben ser asignadas correctamente. En este sentido, la teoría del control en organizaciones establece claramente el papel que debe jugar el control interno, entendido como el que, bajo la responsabilidad del gestor ejecutivo, tiene como misión producir toda la información rele-

19. En relación con esta concepción global de la contabilidad en el ámbito de la administración pública y los avances respecto de la aplicación del principio del devengo en la contabilidad presupuestaria y de gestión, véase Martínez-Churiaque *et al.* (2010).

20. En relación con esta concepción integral de los sistemas de control en organizaciones públicas, véase Hofstede (1981).

vante para el desarrollo eficiente de las tareas de gestión, así como para permitir el desarrollo eficaz de las tareas de supervisión ubicadas en el ámbito del control externo, y de cualesquiera otras funciones ejercidas por centros con competencias horizontales en la organización, como sucede, por ejemplo, en el caso de la presupuestación (Anthony y Govindarajan, 2007).

En relación con estos servicios de control interno, es también un requisito fundamental que los distintos subsistemas de control que deben funcionar en su ámbito (financiero, de costes, de producción y seguimiento de indicadores, de preservación de recursos, etc.) cumplan con los estándares técnicos exigibles, tanto en su implantación inicial como en su funcionamiento, y se mantengan actualizados en el tiempo. En este caso, estas tareas de homologación y asesoramiento deben ser ejercidas desde los departamentos con competencias horizontales en materia económica y financiera, a través de sus centros especializados.[21] No obstante, la experiencia comparada pone de manifiesto que estas tareas horizontales nunca deben suponer una sustitución o duplicación de las tareas propias de los servicios de control interno, pues cuando esto sucede se termina produciendo un abandono paulatino de las competencias de control desde la dirección de las agencias o, como mucho, conducen a un funcionamiento escasamente operativo, en el que las responsabilidades se trasladan a esos órganos horizontales de control.

Una configuración como la propuesta de la función de control es también fundamental para promover el adecuado funcionamiento institucional compatible con el equilibrio de poderes, especialmente entre el ejecutivo –responsable último de la actividad pública– y el legislativo –destinatario legítimo de la rendición de cuentas. Como se desprende del último resultado del marco teórico, la existencia de órganos de supervisión independientes del poder ejecutivo que desarrollen tareas de evaluación de las actuaciones del sector público desde criterios estrictamente profesionales y no políticos, al abrigo del juego de mayorías, constituye un elemento de cierre del sistema, en cuya base se encuentra la producción de información fiable por parte de los servicios de control interno. La extensión generalizada de estas evaluaciones, contrastadas y publicitadas bajo un principio de transparencia, desencadena el funcionamiento de los incentivos tal y como se espera de este modelo de arquitecturas organizativas descentralizadas. De este modo, los directores ejecutivos de las agencias son los primeros interesados en contar con servicios de control interno operativos que les permitan disponer de la mejor información sobre el desarrollo de su gestión. En ello les va la posibilidad de obtener una financiación adecuada a través de los contratos presupuestarios, así como, a nivel personal, mantener sus puestos directivos, siempre y cuando el acceso a los mismos esté sujeto a reglas de mérito profesional y sometido a revisión temporal.

Por su parte, los gobiernos, a través de sus departamentos con competencias horizontales sobre presupuesto y control financiero, tendrán incentivos en promover servicios de control interno que cumplan con los estándares exigibles, pues así se permite la realización adecuada de las actividades de supervisión y verificación en relación con los programas financiados. Además, este requisito constituye también un elemento insoslayable para que puedan realizarse satisfactoriamente las posteriores evaluaciones desde las instituciones superiores de control independientes del poder ejecutivo. De hecho, en los países con una implantación efectiva de los modelos de gestión a través de agencias, cada informe de evaluación realizado por estas instituciones suele contener, de forma preliminar, un análisis valorativo detallado del funcionamiento de los servicios de control interno de las agencias, así como una valoración de la homologación de los mismos realizada por los departamentos del gobierno respectivo. En la medida que un posible incumplimiento de unos estándares mínimos respec-

21. Por ejemplo, en los niveles de gobierno central y autonómico, estas tareas las deben desempeñar los centros responsables del control económico-financiero, como es el caso de la Intervención General de la Administración del Estado o de las intervenciones generales de los gobiernos autonómicos. El ámbito local presenta peculiaridades propias de la enorme heterogeneidad de los municipios derivada de su tamaño, lo que dificulta la aplicación de soluciones de diseño generalizadas.

to del funcionamiento de estos servicios condicionará los resultados de la evaluación por estos órganos independientes, con la consecuente exigencia pública de responsabilidades a nivel parlamentario, los gobiernos se verán igualmente motivados a desarrollar estas competencias con una mayor intensidad.

5

Síntesis de conclusiones

Durante más de tres décadas los gobiernos de los países más desarrollados han debatido sobre la idoneidad de reformar sus sectores públicos de acuerdo con modelos de arquitectura organizativa más descentralizados. Estas propuestas deberían permitir mejoras sustanciales de los niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos, bajos o muy bajos a tenor de la preocupación mostrada, alcanzados mediante una gestión desarrollada desde modelos más centralizados, en los que la jerarquía se impone a la autonomía. En estas reformas, la creación de agencias (en unos casos calificadas como ejecutivas, como por ejemplo en el Reino Unido, en otros como autónomas o simplemente denominadas unidades o entes gestores) ha jugado un papel fundamental. Estas unidades gestoras deben encargarse de aplicar los programas de actuación que desarrollan las políticas públicas seguidas por los gobiernos y aprobadas por los parlamentos, asociando a su actuación valores como la responsabilidad o la transparencia. Las valoraciones sobre los procesos de reforma iniciados, mantenidos o concluidos en estos más de treinta años han sido muy dispares y han inundado la sociedad de documentos e informes gubernamentales o publicaciones académicas en los que casi siempre aparecen claroscuros acerca de las ventajas reales que están detrás de la adopción de este tipo de modelo organizativo.

Una revisión amplia de esta literatura, incluida la procedente de instituciones internacionales como la OCDE o el European Institute of Public Administration, permite ver, sin embargo, que las críticas realizadas en pocas ocasiones cuestionan la necesidad de ahondar en la descentralización organizativa. Más bien se ocupan de las deficiencias, las limitaciones o los errores mostrados en su intento de aplicación, argumentando en muchos casos las posibles soluciones que deben conducir al éxito del modelo. De hecho, en contadas ocasiones se concluye con recomendaciones de retorno a la centralización jerárquica de las actividades o volver a modelos tradicionales de cultura burocrática.

En este artículo nos hemos centrado en un elemento fundamental para el diseño de arquitecturas organizativas descentralizadas, como es la elección del sistema presupuestario aplicable. Como se ha argumentado en la introducción, la situación actual de las finanzas públicas de los países desarrollados invita a una reflexión seria y profunda sobre los límites de la acción pública y, en paralelo, sobre la necesidad de gastar con eficiencia los recursos públicos disponibles, sin duda mucho más limitados que en años no tan lejanos. Se defiende en este artículo la idea de que las propuestas de consolidación fiscal, en buena medida inevitables, que nos acompañan en los últimos tiempos no resultarán exitosas a medio y a largo plazo si no van acompañadas de profundos cambios, efectivos y no tan solo formales, en la gestión pública. Y aquí es donde encontramos que la incorporación de arquitecturas organizativas más eficientes desempeña un papel crucial, en línea con lo mantenido también en este trabajo. Conseguir mejoras en la gestión de las actividades públicas es en gran medida mejorar la eficiencia del marco organizativo en el que se desarrollan.

Para ello, parece razonable aceptar como premisa que, como sucede en otros ámbitos, independientemente de su naturaleza privada o pública, los procesos de reforma organizativa a los que se enfrentan los sectores públicos deben concebirse como un catálogo de respuestas para la resolución de los múltiples problemas de coordinación e incentivos a los que se enfrenta la gestión de las actividades públicas. De este modo, y desde una posición favorable al desarrollo de la gestión pública en un marco organizativo descentralizado, hasta donde las potencialidades de este mo-

delo puedan aprovecharse, nos ha parecido imprescindible reflexionar sobre las características que debe tener el modelo de presupuestación a aplicar en este tipo de arquitecturas organizativas.

Hemos razonado que la descentralización es una respuesta necesaria a la gestión en ambientes de incertidumbre, donde la cercanía a la demanda permite un acceso a la información más fácil, económico y fiable. Pero esto, lejos de suponer pérdidas de control por parte de los gobiernos, responsables últimos de la financiación de las actividades y de la cobertura de las demandas sociales, debe suponer un reforzamiento de los estímulos a la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Hemos visto a lo largo del artículo como una concepción contractual de la presupuestación, vinculada de forma contingente a los resultados, medidos con rigor, de la actividad pública, se muestra como un instrumento muy útil, puede decirse que exclusivo, para conseguir las mejoras de eficiencia perseguidas. La centralización jerárquica de las actividades no soluciona las limitaciones informativas que afectan a la gestión pública, incluso las empeora, al no incorporar incentivos para el aprovechamiento adecuado de la información existente en los niveles inferiores de la organización.

Son muchos los condicionantes que debe cumplir el modelo presupuestario a aplicar en un sector público con importantes áreas de descentralización mediante agencias u otro tipo de unidades autónomas. A partir de la exposición de un marco teórico para la presupuestación en este tipo de arquitecturas organizativas, hemos planteado algunas de las más importantes, como la creación de servicios internos de control en las agencias, que dependen de los gestores ejecutivos, con funciones concretas sobre la medición de las actividades y su evaluación, la necesidad de dar autonomía a las agencias para proceder a reasignaciones presupuestarias propias de la gestión en escenarios de incertidumbre –evidentemente limitada por la naturaleza finalista de los gastos, por ejemplo, el pago de pensiones o la realización de proyectos de infraestructura– o la adopción de un imprescindible marco institucional para la evaluación de las actividades públicas, con un encaje adecuado en el esquema de separación de poderes, que actúe como elemento de cierre del modelo.

En la sección anterior, el artículo ofrece una guía de consideraciones sobre la aplicabilidad de estos resultados teóricos al diseño y puesta en funcionamiento de un modelo de gestión por agencias. La necesidad de crear servicios de control interno realmente operativos, que funcionen bajo estándares técnicos homologados desde los centros horizontales de los gobiernos de los cuales dependen las agencias, se muestra como una exigencia fundamental para un resultado exitoso del modelo de gestión. La viabilidad de los contratos presupuestarios que se proponen pasa, sin lugar a dudas, porque el control interno permita obtener de forma regular en el tiempo una medición rigurosa, fiable y verificable de la realización de las actividades públicas, incluida su calidad. La adecuada distribución institucional de las tareas de control entre las agencias gestoras, responsables del control interno de gestión, los gobiernos, a través de sus departamentos competentes, responsables de la homologación de los servicios de control interno y de la supervisión económica y financiera ex-post de las agencias, y las instituciones superiores de control, independientes del poder ejecutivo, debe permitir un funcionamiento efectivo de todos los mecanismos de incentivos que engloba una arquitectura organizativa como la que hemos contemplado. Si se producen quiebras en estos mecanismos, la descentralización puede tornarse en pérdidas de control, pero las potenciales ganancias de eficiencia generadas por un funcionamiento exitoso del modelo invitan a emprender de forma generalizada, como se ha producido en muchos países, reformas en esta dirección.

Para concluir, cabe señalar que en este tipo de reformas organizativas aparece, además, un elemento añadido: asegurar la buena realización de los objetivos de política fiscal, entendidos como restricción financiera agregada de la actuación pública. En buena medida, las recomendaciones de estabilidad presupuestaria demandadas desde ámbitos superiores en los que existe una gestión fragmentada de la política fiscal –como sucede en la Unión Europea o, a nivel nacional,

en países con sectores públicos con fuerte descentralización, como es el caso de España– no han encontrado un encaje institucional adecuado en sus arquitecturas organizativas, lo que sin duda ha dificultado o impedido alcanzar los objetivos globales perseguidos. En este sentido, es de esperar que en una etapa como la actual sean las instituciones responsables de asegurar la estabilidad presupuestaria las que fomenten y tutelen estas reformas organizativas, pues en ello les va, sin duda, parte de su éxito en cuanto a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

6

Referencias

Anthony, R.; Govindarajan, V. *Management Control Systems*, 13 ed., Burr Ridge, IL: Richard D. Irwin, 2007.

Barzelay, M. "Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD". *Governance*, 10: 235-260, 1997.

Behn, R.D. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures". *Public Administration Review*, 63: 586-606, 2003.

Blackorby, C.; Russell, R. "Proportional budgeting and decentralization". *Econometrica*, 63 (2): 431-439, 1995.

Bolton, P.; Dewatripont, M. *Contract Theory*. Cambridge. MA: MIT Press, 2005.

Caamaño, J.; Lago, S. "Combining incrementalism and exogenous factors in analyzing national budgeting: an application to Spain". *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 7/2010.

Gibbons, R. "Four formal(izable) theories of the firm?". *Journal of Economic Behavior & Organization*, 58: 200-245, 2005.

González-Páramo, J.M.; Onrubia, J. "Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos". *Papeles de Economía Española*, 95: 2-23, 2003.

Greve, C.; Ejersbo, N. "Auditing performance-based contracting in Danish central government". A: Drewry, G.; Greve, C.; Tanquerel, T. (ed.). *Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector*. International Institute of Administrative Sciences Monographs. Amsterdam: IOS Press, vol. 25, p. 103-114, 2005.

Hofstede, G. "Management Control of Public and Not-for-Profit Activities". *Accounting, Organizations and Society*, 6 (3): 193-221, 1981.

Hoggett, P. "New modes of control in the public service". *Public Administration*, 74: 9-32, 1996.

Laffont, J.J. *Incentives and Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Levaggi, R. "Decentralized Budgeting Procedures for Public Expenditure". *Public Finance Review*, 30: 273-295, 2000.

Lu, Y. "Performance Budgeting: The Perspective of State Agencies". *Public Budgeting & Finance*, 27: 1-17, 2007.

Macho, I.; Pérez-Castrillo, D. "Double risque moral et délégation". *Recherches Économiques de Louvain*, 57 (3): 277-296, 1991.

Martínez-Churiaque, J.I.; Caraballo, T.A.; Zubiaur, G. "Sistema integral de gestión pública sobre la base de devengo: Experiencias en el ámbito de países de la OCDE". *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, 74: 200-245, 2010.

McTigue, M.; Wray, H.; Ellig, J. *10th Annual Performance Report Scorecard. Which Federal Agencies best*

inform the public? Arlington, VA: Mercatus Center at George Mason University, 2009.

Melumad, N.; Reichelstein, S. "Centralization versus Delegation and the Value of Communication". *Journal of Accounting Research* (suplemento 1987): 1-16, 1987.

NYC Stat. *An Introduction to New York City's NYCSTAT Reporting Portal and the Citywide Performance Reporting (CPR) Tool*. Nueva York: Mayor's Office of Operations, 2011. <http://www.nyc.gov/html/ops/cpr/downloads/pdf/cpr_fact_sheet.pdf>

Office of the Auditor General for Western Australia. *Audit Practice Statement*. West Perth, Australia, 2010. <http://www.audit.wa.gov.au/reports/pdfreports/AuditPracStatement_Aug10.pdf>

Onrubia, J. *La organización eficiente del sector público: Un estudio desde la economía de la información y una aplicación al caso español*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid, 1999.

Onrubia, J. "Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales". *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, 60: 38-57, 2005.

Pollit, C.; Bouckaert, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Pollit, C.; Talbot, C.; Caulfield, J.; Smullen, A. *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Londres: Palgrave, 2004.

Rogoff, K. "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target". *Quarterly Journal of Economics*, 100: 1169-1189, 1985.

Sharp, T. "Linking Performance Measurement to Budgeting". *Government Finance Review*, abril: 15-18, 2001.

Smullen, A. *Translating Agency Reform: Rhetoric and Culture in Comparative Perspective*. Basingstoke, Inglaterra: Macmillan Publishers, 2010.

Tirole, J. "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations". *Journal of Law, Economics and Organization*, 2 (2): 181-214, 1986.

Tirole, J. "The Internal Organization of Government". *Oxford Economic Papers*, 46 (1): 1-29, 1994.

La gestión estratégica en el gobierno: el sistema de revisión del gasto y de acuerdos de resultados*

Colin Talbot
University of Manchester

El gobierno laborista (1997-2010) ha intentado implementar un estilo de gestión gubernamental mucho más estratégico, sobre todo en relación con la implementación de presupuestos a medio plazo y la gestión del cumplimiento. Muchos gobiernos de todo el mundo han considerado que este intento es radical en su naturaleza y tiene un gran interés.

Por supuesto, no es la primera vez que un gobierno democrático intenta implementar un estilo de gestión gubernamental más estratégico –lo hizo, por ejemplo, el PPBR en los EUA a finales de los años sesenta y principios de los setenta del siglo XX (Lyden y Miller, 1971)–, pero parece que esta vez se ha hecho de una manera más constante y rigurosa y ahora ya hace más de una década que dura. Se tiene que intentar entender bien y revisar desde un punto de vista crítico el sistema de revisión del gasto y de acuerdos de resultados en la prestación de servicios públicos (SR-PSA).

En este artículo se exponen unos cuantos factores contextuales importantes en los que se ha desarrollado el sistema de SR-PSA, entre los cuales hay algunos rasgos relativamente exclusivos del sistema de administración pública del Reino Unido, así como del contexto político y económico.

A continuación, se describe detalladamente el nuevo sistema. Finalmente, se señalarán algunas cuestiones problemáticas que han surgido durante la implementación, y el futuro bastante incierto del sistema teniendo en cuenta los recientes cambios económicos, financieros y políticos.

1 Contexto e historia

Para entender la naturaleza de la evolución de los presupuestos a medio plazo y la gestión del cumplimiento en el Reino Unido, es importante conocer algunos hechos institucionales, organizativos, económicos y políticos que han tenido un papel impor-

* En este artículo se desarrollan los contenidos de una conferencia que hizo el autor el 2009 en el taller de presupuestos que organiza cada año la Dirección General de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya.

tante a la hora de dar forma a estos cambios y que, por lo tanto, pueden limitar la aplicabilidad directa de las propuestas del Reino Unido en otras circunstancias.

Estas políticas no salieron de la nada; las políticas de gestión del cumplimiento (en adelante GC) del Gobierno central, por ejemplo, han experimentado un crecimiento y una expansión graduales desde principios de los años ochenta del siglo pasado hasta la actualidad, cuando este control del cumplimiento cubre todo el sector público.

1.1
Contexto político

En el sistema gubernamental mayoritariamente ejecutivo del Reino Unido (Lijphart, 1999, p. 329), desde que acabó la Segunda Guerra Mundial solo ha habido un periodo muy breve de gobierno de coalición y por el periodo en el que han aumentado las políticas de GC ha habido dos largos periodos de gobierno de un partido: los conservadores, entre 1979 y 1997, y los laboristas, entre 1997 y 2010. Pero esto también significa que a veces las políticas de GC se han politizado mucho.

Esta estabilidad política general y los gobiernos de mayoría han permitido un grado de estabilidad de las políticas de GC y una continuidad que pueden no ser tan sencillas en otro lugar. A pesar de la politización actual, hubo un nivel notable de continuidad en las políticas de GC entre los gobiernos conservadores y los laboristas.

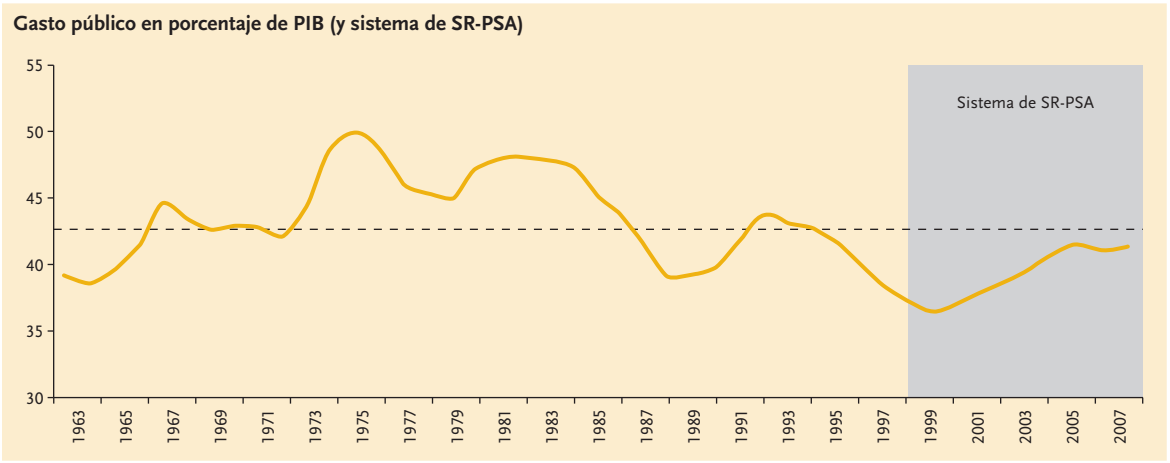
1.2
Contexto institucional, constitucional y jurídico

Hay que recordar diversos factores:

- En el Reino Unido no hay una constitución formalizada por escrito y eso significa que muchos organismos y políticas públicos solo existen gracias a la legislación parlamentaria y, en algunos casos, como el servicio civil o la mayor parte de políticas de GC, incluso sin legislación (Harden, 1992).
- El gobierno local, el Servicio Nacional de la Salud, el Parlamento escocés y las asambleas nacionales de Gales y de Irlanda del Norte existen solo gracias a la legislación del Parlamento de Westminster y, en teoría, se podrían abolir después de una votación con mayoría simple en el Parlamento (aunque actualmente los gobiernos regionales son, en la práctica, más permanentes y poderosos de lo que esta situación jurídica puede sugerir).
- Este sistema constitucional y jurídico da al Gobierno central mucha flexibilidad para implementar políticas (como argumentarían sus partidarios) o un poder mucho más centralizado (como afirmarían sus detractores).
- El Parlamento tiene un papel secundario en este sistema. Por ejemplo, no examina detenidamente ni enmienda las propuestas presupuestarias, sino que sencillamente aprueba lo que haya presentado el Gobierno.
- También hay que recordar que el componente "servicio civil" del sector público representa –por el número de trabajadores– solo el 10% del total: unos 600.000 empleados de un total de 6 millones de trabajadores del sector público. La mayoría de los trabajadores del servicio público, que incluye la educación, otros servicios locales y el Servicio Nacional de la Salud, trabajan para el gobierno local.
- Sin embargo, la mayor parte de estas organizaciones públicas "libres" reciben fondos y están reguladas por el Gobierno central.
- Así, pues, aunque en realidad el Gobierno central controla, o influye mucho en gran parte del sector público, solo controla directamente una parte relativamente pequeña.
- La única área en la que se produce una excepción notable a esta afirmación es la de los servicios públicos controlados por los organismos regionales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En concreto, en Escocia y Gales los gobiernos regionales han aplicado políticas de GC marcadamen-

Gráfico 1

Gasto público en porcentaje de PIB (y sistema de SR-PSA)



te diferentes de las aplicadas por Westminster/Whitehall: por ejemplo, han anulado algunas herramientas de GC como los objetivos y las clasificaciones. En este informe se tratan solo las políticas de GC del Gobierno central en Westminster/Whitehall.

Eso no quiere decir que no pueda haber iniciativas de GC desde "abajo": en los años ochenta del siglo pasado, por ejemplo, muchos servicios públicos locales y organismos del Servicio Nacional de la Salud empezaron a experimentar con diferentes iniciativas de GC, pero a menudo el Gobierno central se apropiaba de ellas y las imponía a todas las organizaciones de servicios públicos.

Eso pasó, por ejemplo, al establecer y controlar unos estándares mínimos de resultados de los servicios de atención al cliente, que nacieron en algunos gobiernos locales y en otros servicios en los años ochenta (Holloway, Lewis y Mallory, 1995; Ferlie, Pettigrew, Ashburner y Fitzgerald, 1996) y en algunos casos llegaron a ser bautizados con el nombre de *estatutos de los ciudadanos*. El Gobierno central cogió esta idea y la *impuso* a todos los servicios públicos mediante la iniciativa del Estatuto del ciudadano en 1992 (que incluía establecer unas medidas estándar del cumplimiento en todos los gobiernos locales a través de la *Audit Commission* ['Comisión de auditoría']).

1.3 Política y contexto macroeconómicos

El contexto económico de las políticas de GC en el Reino Unido ha sido diverso: durante el primer periodo (aproximadamente desde principios de los años ochenta hasta mediados de años noventa), el Reino Unido sufría turbulencias económicas, pero desde entonces y hasta la crisis actual ha vivido un periodo de estabilidad relativa, crecimiento constante y baja inflación, cosa que afectó especialmente la capacidad del gobierno laborista de gastar notablemente más en servicios públicos, tanto en términos relativos como reales.

El crecimiento fuerte y constante del gasto público durante la mayor parte del gobierno laborista (1999-2009) es importante, ya que significa que durante gran parte del periodo en que se han probado las políticas estratégicas (representadas por el sistema de SR-PSA), el gasto en servicios públicos tenía una trayectoria ascendente en términos relativos y absolutos. Este periodo ahora se acaba y las consecuencias para el sistema de SR-PSA todavía no son claras, pero ha generado dudas.

2 Las revisiones del gasto y el sistema de PSA

El nuevo sistema de SR-PSA se introdujo en 1998 y se implementó durante el ejercicio fiscal 1999-2000.

Hay que hacer una aclaración sobre la terminología: la primera revisión del gasto (1998) se llamó *revisión completa del gasto* (CSR). Las revisiones siguientes de los años 2000, 2002 y 2004 se llamaron *revisiones del gasto* (SR). La última, realizada en el 2007, también se llamó CSR. Para simplificar, en este informe las llamamos a todas *revisiones del gasto*. En las cinco SR que se han llevado a cabo hasta ahora se han anunciado acuerdos de resultados en la prestación de servicios públicos (PSA); por lo tanto, todo el sistema se llama *sistema de SR-SPA*.

2.1 Revisiones del gasto

La revisión completa de cómo se toman las decisiones sobre gasto público en el Reino Unido, que incluye un nuevo proceso a medio plazo y unas normas que regulan los límites del gasto, marcó un intento de romper radicalmente con las prácticas del pasado (Balls y O'Donnell, 2002). Estas normas eran, entre otras:

- una nueva ley de finanzas (1998);
- un nuevo Código de estabilidad fiscal (1998);
- la "regla de oro": durante el ciclo económico, el Gobierno prestará dinero solo para invertir y no para proveer de fondos a los gastos corrientes; la "regla de la inversión sostenible": la deuda neta del sector público como proporción del PIB se mantendrá en un nivel estable y prudente (establecido en el 40% del PIB) durante el ciclo económico;
- una separación firme y clara entre capital y gasto corriente;
- una separación entre el gasto discrecional –también llamada *límites del gasto departamental* (DEL)– y las áreas no discrecionales –designadas *gasto gestionado anualmente* (AME)–, que en conjunto forman el gasto gestionado total (TME), y
- un plan de gasto de tres años (establecido como parte de las revisiones del gasto) con presupuestos departamentales fijados a través de los límites DEL pero con más flexibilidad "al final del año".

Se introdujeron muchos más cambios en el procedimiento –sobre todo con respecto a requisitos de notificación formal en el Parlamento–, pero estos formaron los elementos esenciales del nuevo sistema.

Las dos partes cruciales de este nuevo sistema eran, sin duda, las siguientes: el intento de fijar los planes de gasto para los departamentos gubernamentales con tres años de antelación (con la excepción del gasto gestionado anualmente que es inherentemente inestable) y las asignaciones de recursos por resultados incorporadas en acuerdos de resultados en la prestación de servicios públicos, de naturaleza casi contractual, que establecían aquello que los ministerios tenían que alcanzar durante el periodo de gasto de tres años.

Puede parecer que no había nada de radical en el ciclo de gasto de tres años, ya que desde mediados de los años sesenta del siglo pasado los gobiernos británicos han publicado planes anticipados junto con el presupuesto anual. Pero en realidad estos planes anticipados –para los años 2 y 3– nunca se tomaban seriamente y siempre se modificaban en el presupuesto para los años siguientes; así, pues, estos planes representaban solo una estimación aproximada o una señal de lo que el Gobierno querría hacer en los años siguientes, pero no eran muy reales y nadie se los tomaba en serio.

Los planes de gasto de las SR tenían que ser diferentes: se tenían que establecer realmente para tres años, lo cual tendría que proporcionar a los ministerios una mayor estabilidad para la planificación y más flexibilidad en la manera como gastaban el total disponible durante el periodo de tres años (un aumento de las denominadas *flexibilidades al final del año* (EYF) que permitían adelantar dinero, o retrasarlo, de un año al siguiente). Este era, de hecho, un giro fundamental y radical de la política.

Sin embargo, es muy importante entender que solo los aspectos del ciclo presupuestario anual del nuevo sistema y el Código de estabilidad fiscal se han incor-

porado a la legislación principal y secundaria. La ley de 1998 y el Código no mencionan las revisiones del gasto ni de los PSA; continúan siendo simplemente decisiones administrativas que el Gobierno puede modificar a voluntad y no tienen ninguna base jurídica.

2.2 Evolución de todo el sistema de GC

El sistema de GC en el Reino Unido ha evolucionado durante un largo periodo, de manera que ha cubierto dos periodos de gobierno de los dos principales partidos políticos.

El tipo de sistema de GC se corresponde aproximadamente con los dos periodos de gobierno de los dos principales partidos, aunque no está totalmente vinculado a estos (véase el gráfico 2).

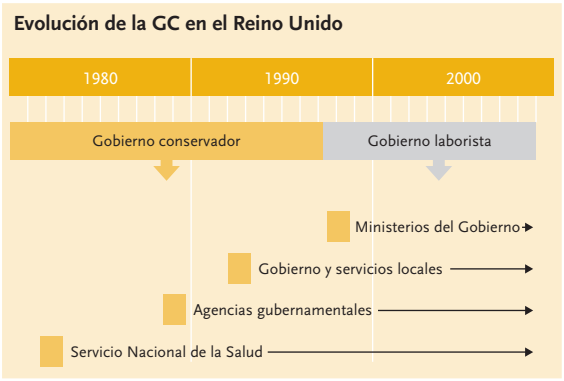
Durante los gobiernos conservadores, el sistema de GC se podía clasificar como principalmente *operativo*: el objetivo de la mayor parte de la medida del cumplimiento y de las notificaciones para el Gobierno central era mejorar el cumplimiento de los organismos libres (agencias y organismos públicos no departamentales), el gobierno local y otros servicios localizados.

El primer esfuerzo realmente importante en la gestión del cumplimiento empezó en el Servicio Nacional de la Salud en los años ochenta y poco después lo siguieron las agencias del Gobierno central y, a continuación, el gobierno local y otros servicios locales. Así, pues, a mediados de los años noventa el Gobierno central había impuesto alguna forma de medida del cumplimiento prácticamente en todos los servicios públicos excepto en el Gobierno central mismo.

2.3 Análisis de producción y cumplimiento (aprox. 1996-1998)

El primero y breve intento de aplicar la GC en el núcleo más estratégico del Gobierno surgió de una manera un poco oscura y se ha ignorado. Al principio de los noventa, el gobierno conservador había decidido introducir estándares de recursos o estándares contables de

Gráfico 2



devengo en todo el Gobierno. Como parte de este proceso, dedicaron, por primera vez, departamentos gubernamentales a informar sobre su cumplimiento a partir de 1996. En lo que se denominó *declaración de análisis de resultados y cumplimiento* (OPA) adjunta a las cuentas anuales, los departamentos tenían que explicar lo que habían conseguido durante el ejercicio (fiscal) anterior. En la práctica, las OPA se concentraban más en los efectos que en la producción (Talbot, 1998) y por eso, de alguna manera, prefiguraron los acuerdos de resultados en la prestación de servicios públicos (PSA) iniciados por el gobierno laborista en 1998.

2.4 Acuerdos de resultados en la prestación de servicios públicos

El sistema de PSA fue el que intentó hacer que la GC pasara de ser una herramienta operativa a ser una herramienta más estratégica del Gobierno (Ellis y Mitchell, 2002; James, 2004), sobre todo por medio del vínculo de los objetivos de resultados y efectos de los PSA con el gasto a medio a plazo establecido en las SR. El mismo sistema de PSA ha evolucionado rápidamente desde la primera publicación, en 1998.

1998: unos 400[1] PSA que cubren una serie de objetivos de inversión, proceso, resultados y efectos, etc.

1. Esta cifra ha sido objeto de mucho debate. Véase NAO.

2000: unos 160 PSA, mucho más centrados en los resultados y los efectos, complementados por acuerdos de prestación de servicios (SDA); introducción de las notas técnicas de los PSA; introducción de las primeras seis zonas de PSA transversales, etc.

2002: unos 130 PSA; más SDA; algunos PSA transversales; establecimiento de la Unidad de Cumplimiento (2001) para guiar el cumplimiento en los departamentos clave; introducción del concepto objetivos base (estándares mínimos); introducción de los informes de resultados de otoño; solicitud a C&AG (NAO) para que audite los sistemas de información de los PSA, etc.

2004: unos 110 PSA; abolición de los SDA; más objetivos comunes en que interviene más de un departamento, etc.

2007: solo 30 PSA, todos transversales y estratégicos, pero al lado de estos unos 100 objetivos estratégicos departamentales (DSO); acuerdos de prestación para cada PSA, etc.

2.5
Capacidad estratégica del Gobierno: nuevas unidades

El otro elemento del sistema en evolución que hay que mencionar en este punto es el desarrollo de la capacidad estratégica en el centro del Gobierno. El ejemplo más evidente fue la creación de unidades estratégicas.

La primera de estas unidades fue la Unidad de Cumplimiento del Primer Ministro (PMDU), que se creó en el 2001 para intervenir estratégicamente y mejorar las prestaciones enfrente del PSA y otros objetivos en determinadas áreas clave de la política (sanidad, educación, justicia penal y transporte).[2]

La segunda es la Unidad de Estrategia,[3] que unió la Unidad de Cumplimiento e Innovación y la Unidad de Estrategia Anticipada del Primer Ministro (FSU) para hacer lo siguiente:

- mejorar la capacidad del Gobierno de tratar cuestiones estratégicas a largo plazo y/o transversales y
- promover la innovación en el desarrollo de políticas y el cumplimiento de los objetivos del Gobierno.

Estas dos unidades representaban componentes importantes de todo el sistema; sin embargo, tal y como se indica en los informes de Michael Barber y Geoff Mulgan, fundadores y directores de la PMDU y la Unidad de Estrategia, respectivamente, no faltaron los problemas.

2.6
Control y notificación del gasto y el cumplimiento

En el ámbito del Gobierno central, todos los departamentos gubernamentales (y las agencias del Gobierno central) generan informes anuales en los que explican el gasto y el cumplimiento de los PSA.

Los departamentos también elaboran (desde el 2002) un informe de resultados de otoño.

Además de estos requisitos de notificación pública, hay todo un sistema de notificación interna del gasto y el cumplimiento. Los controles del gasto no han cambiado mucho con la llegada del sistema de SR-PSA, pero el nuevo elemento consiste en presentar un informe trimestral al Ministerio de Economía y Finanzas del Reino Unido sobre el cumplimiento y el control por parte de un subcomité del Gabinete (PSX).

Por lo tanto, los requisitos generales de notificación del cumplimiento de los departamentos son los siguientes:

- informes semestrales en el informe de resultados de otoño y el informe anual de primavera de los departamentos e
- informes trimestrales al Ministerio de Economía y Finanzas del Reino Unido.

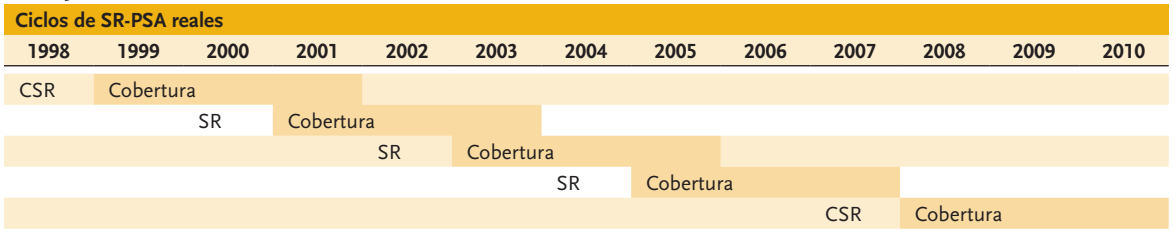
2.7
Auditoría y examen del gasto y el cumplimiento

La Oficina Nacional de Auditorías (National Audit Office, NAO) se encarga de la auditoría externa del

2. Para obtener información completa del trabajo de las PMDU, véase Barber (2007).

3. Para obtener más información sobre el trabajo de la Unidad de Estrategia, véase Mulgan (2009).

Gráfico 3



gasto del Gobierno y audita las cuentas anuales de todos los organismos del Gobierno central. Sin embargo, las auditorías financieras se hacen cada año y la NAO no audita directamente los planes de gasto de la SR.

La NAO también se encarga de auditar los sistemas de datos que hay detrás de los informes de los PSA y ha publicado cuatro informes entre 2005 y 2007 sobre estos sistemas. No audita directamente los datos reales de los PSA.

En último lugar, la NAO, con su poder para llevar a cabo estudios de "rentabilidad", puede examinar aspectos del sistema de gestión de resultados y lo ha hecho dos veces desde 1998 (interventor y auditor general, 2000, 2001).

En concreto, uno de los objetivos del sistema de PSA era aumentar la responsabilidad hacia el Parlamento y los ciudadanos (ministro de Economía y Finanzas del Reino Unido, 1998). Como parte de este objetivo, había que animar al Parlamento a examinar los PSA. En parte gracias a eso, el comité de enlace (y el comité de los presidentes de todos los comités selectos) aceptó que los comités correspondientes fijaran una serie de tareas principales, entre las cuales se incluía el examen de los PSA (Johnson y Talbot, 2007, 2008).

3

El sistema en funcionamiento

Como ya se sabe, muchas políticas públicas, incluso las que se basan en la legislación, no se implementan del todo como pretenden los creadores de las políticas o los legisladores (Pressman y Wildavsky, 1984, 1973). El sistema de SR-PSA ni siquiera tiene base jurídica y, por lo tanto, está abierto a un número más elevado de cambios de "implementación" de lo que es habitual. Algunas partes de la política se han adaptado a lo largo del tiempo, algunas no se han implantado nunca y ha habido algunas consecuencias involuntarias. En la sección siguiente se resumen algunas de estas cuestiones problemáticas.

3.1

Los ciclos de SR-PSA en la práctica

La primera anomalía en la implementación de la política de SR-PSA, que es la más evidente, han sido los cambios en los ciclos del sistema.

Cuando en 1998 se lanzó el sistema de SR-PSA estaba bastante claro que se había diseñado para ser un ciclo completo de tres años. El primero cubría los ejercicios fiscales entre 1999 y 2001. La segunda revisión del gasto, por lo tanto, se tendría que haber publicado en verano del 2001 para implementarla en los ejercicios fiscales entre 2002 y 2004. En realidad, la siguiente revisión del gasto se anunció el verano del 2000 para implementarla en los ejercicios fiscales entre 2001 y 2003.

Eso modificó el ciclo y apareció lo que el Gobierno describió como un "plan de tres años revisado cada dos años" (véase el gráfico 3).

Eso volvió a cambiar durante la SR del 2004, cuando se anunció que se alargaría hasta el ejercicio fiscal 2007 (ejercicios fiscales entre 2005 y 2007), es decir,

tres años enteros. Ahora parece que la CSR del 2007 también se alargará tres años enteros, ya que no se ha planificado ninguna SR para el 2009.

Eso significa que, para los planes de gasto, cada tercer ejercicio fiscal de las tres primeras revisiones del gasto (ejercicios fiscales 2001, 2003 y 2005) sustituía el primer ejercicio de la SR siguiente, lo cual hace que no tengan ningún sentido.

La posición con los PSA era bastante más compleja, ya que se decidió que los PSA existentes para el tercer ejercicio se mantendrían, junto con los nuevos PSA anunciados para el nuevo ciclo (a no ser que se decidiera específicamente descartarlos).

Así, pues, con respecto al gasto, las tres primeras revisiones del gasto fueron en realidad programas de solo dos años: sin duda, los ciclos presupuestarios anuales se habían modificado, pero no tanto como se había prometido.

Por qué se produjeron estos cambios es una cuestión objeto de especulación, porque el Gobierno no ha dado ninguna explicación.

La suposición evidente tiene que ser que el primer recorte del ciclo se debió a las inminentes elecciones generales previstas para la primavera del 2001, es decir, antes de que la siguiente revisión del gasto se anunciara el verano del 2001, tal como se había previsto inicialmente. Dado que la siguiente revisión del gasto tenía que contener el anuncio del incremento del gasto en servicios públicos populares, como la sanidad y la educación, la tentación política de anunciar este incremento antes de las elecciones y no después era fuerte. Una vez el ciclo de SR se recortó a dos años en la SR del 2000, se mantuvo en dos años (SR del 2002, SR de 2004) hasta que otras consideraciones políticas hicieron que se alargara hasta tres años después de la SR del 2004 y, por lo visto, también después de la CSR del 2007.

3.2
Otras modificaciones de los planes de gasto

Las SR, tal y como ya hemos dicho, no se incluyen en ninguna ley y los planes anticipados de gasto se promulgan cada año cuando el Parlamento autoriza el gasto para el año siguiente. Por lo tanto, es muy posible que el Gobierno anuncie modificaciones en los planes de gasto que quedan fuera de los pronósticos de los documentos de la SR. Los gobiernos lo han hecho.

Principalmente, los cambios se han producido en los anuncios de los presupuestos anuales en marzo, pero en los últimos años las modificaciones de los planes de gasto cada vez más se han anunciado en la presentación del informe previo al presupuesto de otoño (PBR) (véanse diversos informes del comité correspondiente del Ministerio de Economía y Finanzas del Reino Unido). Los gobiernos incluso han anunciado cambios importantes en los planes de gasto fuera de cualquiera de estos procesos de notificación formal (SR, presupuestos o PBR).

Eso significa que los planes de gasto establecidos en cada SR han sido menos firmes de lo que sugiere la documentación oficial. No hay ningún análisis comparativo de la variación anualizada con el sistema anterior, pero se puede afirmar que se ha producido más variación anual de la que se podía esperar a partir de los anuncios iniciales de la política de SR-PSA.

3.3
Los PSA en la práctica

Los PSA se han modificado mucho menos durante los periodos de SR que los planes de gasto.

De hecho, que los PSA se hayan mantenido estáticos durante el plan completo de tres años de cada SR ha generado algunos problemas. Eso ha significado que para algunos ejercicios fiscales (2001, 2003 y 2005) hubo dos conjuntos de PSA operativos para cada ministerio.

Como los PSA se han mantenido estáticos mientras los planes de gasto se modificaban, también se han debilitado de alguna manera los vínculos entre el gasto y el cumplimiento.

Originalmente, se previó que los PSA trataran sobre todo los efectos (ministro de Hacienda, 1998; ministro de Economía y Finanzas, 1998). Sin embargo, la pri-

mera ronda de PSA trató sobre todo el proceso y los objetivos de producción, y solo el 15% se basaban en los efectos. Eso cambió bastante rápidamente y en la SR del 2000 el 60% se basaba en los efectos (interventor y auditor general, 2001).

Aparentemente, el número de PSA también ha disminuido: de un total (discutido) de aproximadamente 400 ha pasado a solo 30. Su naturaleza ha cambiado y han pasado de basarse sobre todo en los departamentos –aproximadamente el 80% (en la SR del 2004)– a ser objetivos transversales compartidos, pero, con un ministerio al frente para cada uno (en la SR del 2007).

En realidad, sin embargo, el número total de elementos de cumplimiento de los que los ministerios tienen que informar no ha cambiado tanto. Se llegó al gran descenso inicial de los PSA –de 400 (SR de 1998) a 160 (SR del 2000)– moviendo muchos de los procesos y objetivos de resultados de la SR de 1998 a los SDA. De la misma manera, el descenso a los solo 30 PSA de la SR del 2007 se consiguió sobre todo gracias a convertir muchos objetivos de cumplimiento en objetivos estratégicos departamentales (DSO), de los que hay aproximadamente 100.

Por último, los departamentos han tenido, de forma continuada, cuestiones sobre la medida de los PSA. Cuando la NAO auditó los sistemas de datos de cumplimiento del conjunto de PSA de la SR del 2004 –la cuarta ronda de PSA– todavía encontró que solo el 50% de los sistemas de datos era totalmente "idóneo para el uso previsto". Se consideró que otro 34% era "muy apropiado, pero necesitaba consolidarse". Aproximadamente un 9% "no era idóneo para el uso previsto" y el 7% "no se había establecido o era demasiado pronto para decirlo" (interventor y auditor general 2005; 2006*b*; 2006*c*; 2006*a*; 2007*a*; 2007*b*).

3.4
Planes estratégicos departamentales

En el 2003 el primer ministro decidió iniciar un proceso para establecer planes estratégicos para los departamentos gubernamentales que cubriesen un periodo de cinco años. Estos planes se publicaron en 2004-2005. Sir Michael Barber señala lo siguiente:

> "En 2003-2004, tanto el proceso de estrategia [para crear los planes de cinco años] como el proceso de revisión del gasto [...] se producían al mismo tiempo, pero por separado, lo cual era absolutamente agotador y, aunque los resultados, milagrosamente, acostumbraban a ser lógicos, nadie creía que se habían maximizado." (Barber, 2007)

Los orígenes de este proceso paralelo y por debajo del nivel óptimo se encuentran, de acuerdo con la mayoría de los observadores, en las conocidas tensiones entre el primer ministro Blair y el canciller Brown.

3.5
Revisiones de la capacidad departamental

En 2006 se introdujo otro elemento en la "mezcla" estratégica en forma de revisiones de la capacidad departamental (DCR). Las DCR, como ya sugiere el nombre, tienen que servir para evaluar la capacidad de los departamentos de cumplir sus objetivos estratégicos y de los PSA. Hasta ahora se han llevado a cabo dos rondas de evaluaciones, en 2006-2007 y en 2008-2009, de las que se han publicado los resultados. Las principales áreas que se han evaluado han sido el liderazgo, la estrategia y la capacidad de cumplimiento. Los equipos de evaluación de las DCR estaban formados por un amplio componente externo, principalmente del sector privado (33% de los miembros del equipo), pero también incluían una parte del sector público (16% del gobierno local) y del mismo Whitehall (42% de los miembros del equipo).

En general, se consideraba que los resultados de las DCR habían señalado debilidades graves y el comité selecto de la administración pública llegó a las conclusiones siguientes:

> "Las revisiones de la capacidad hacen un retrato inhóspito de los resultados del servicio civil. Sugieren que hay una falta de liderazgo y deficiencias

graves en la prestación de los servicios." (Comité selecto de la administración pública, 2007, p. 43)

Sin embargo, las DCR también se elaboraron aparte del sistema de PSA y de informes de resultados, lo cual ha provocado algunas dificultades, con correlaciones entre DCR y PSA pequeñas o, todavía peor, negativas, sobre todo con respecto a liderazgo, en el que los resultados de las DCR establecen una correlación de -0,44 con los resultados de los PSA (interventor y auditor general, 2009; Talbot, 2009 [29 de febrero]).

3.6
Control del cumplimiento por parte de terceros

Una cuestión que ha surgido en el Reino Unido es la del control del cumplimiento por parte de terceros. Para la mayor parte del sector público fuera del Gobierno central, hay diversos controladores externos del cumplimiento (Hood, Scott, James, Jones y Travers, 1999).

Este ha sido el caso, desde hace mucho para el Gobierno local, donde el control del cumplimiento lo ha llevado a cabo la Comisión de auditoría durante más de dos décadas (Campbell-Smith, 2008).

No obstante, para el Gobierno central no ha habido este control externo, que se ha convertido en algo bastante común en otros países (Pollitt, Girre, Lonsdale, Mul, Summa y Waerness, 1999; Curristine, 2007).

La NAO simplemente controla los sistemas de datos de los PSA, no el cumplimiento.

Recientemente, algunos han argumentado que habría que introducir este control externo por parte de terceros, y un antiguo jefe del servicio civil (Lord Butler) sugirió que se estableciera una Oficina Nacional de Cumplimiento que actuara al lado de la NAO y fuera responsable ante el Parlamento. El Comité selecto de la Administración pública apoyó esta opinión (2007, p. 45). El antiguo jefe de la Unidad de estrategia también apoya este examen por parte de terceros (Mulgan, 2009, p. 142).

El Gobierno ha rechazado esta idea.

3.7
Uso de los datos de cumplimiento por parte del Gobierno

Conocemos muy poco sobre cómo se utiliza la información del cumplimiento en el Gobierno, tanto dentro de los ministerios como entre estos y el Tesoro, a la hora de negociar las políticas y los planes de gasto en el futuro.

Sabemos que el subcomité del consejo ejecutivo encargado de revisar el gasto y la notificación de los resultados, presidido por el canciller, tendía a centrarse sobre todo en las cuestiones relativas al gasto, mientras que la notificación de los resultados era bastante superficial (Barber, 2007, p. 67).

También sabemos (por la misma fuente) que la PMDU organizaba reuniones de balance regulares, trimestrales, en las que los ministros de Educación, Sanidad, Transporte e Interior (justicia penal) informaban de los resultados y el cumplimiento al primer ministro, junto con funcionarios de la PMDU, un ministro y funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (p. 92). Pero solo eran cuatro ministerios.

No sabemos nada de cómo se utiliza la información del cumplimiento en el proceso de revisión del gasto.

Podemos deducir, a partir de los informes de la NAO sobre la calidad de los datos de los PSA, que una parte de la información no se utilizaba para la gestión, tanto dentro de los ministerios como entre estos y el Tesoro; si no, no habría mantenido una calidad tan baja en algunos casos. Tal como indica Michael Barber en su informe sobre el trabajo de la PMDU, ha hecho falta mucho tiempo para garantizar la calidad de los datos en las cuatro áreas que se examinaban, ya que solo los datos fiables podían influir en las decisiones y las acciones de los ministros y los altos funcionarios. El hecho de que en algunas áreas los datos fueran tan flagrantemente pobres sugiere que estas no se utilizaban.

Dicho de otro modo, sabemos que los datos de cumplimiento de los PSA se utilizaban mucho con fines de funcionamiento y control en al menos cuatro áreas (sanidad, educación, transporte y justicia penal) para

garantizar la prestación enfrente de objetivos ya acordados.

No sabemos mucho sobre el uso real de los datos de cumplimiento de los PSA en las decisiones estratégicas sobre los recursos que se produjeron durante el proceso de SR; solo sabemos que el Gobierno afirma que influyen en este proceso.

3.8
Uso de los datos de resultados por parte del Parlamento

Conocemos un poco mejor el uso de los datos de resultados por parte del Parlamento porque este es muy accesible. La investigación realizada sobre el uso que los comités selectos hacían de los datos de los PSA sugiere que este uso no era completo (supuestamente, la mayor parte de los datos se ignoraba y solo una minoría se las miraba todas) y cuando estos datos se examinaban se hacía de una manera bastante superficial (Johnson y Talbot, 2007, 2008).

Desde que se llevó a cabo la investigación, sabemos que se han producido movimientos para reforzar el examen parlamentario de los datos de los PSA, entre los cuales había un incremento de la importancia de la Oficina Nacional de Auditoría y el trabajo de la nueva Unidad de examen en el Parlamento.

4
Conclusiones y futuro

¿Qué conclusiones se pueden extraer de los éxitos y los fracasos del sistema de SR-PSA a la hora de construir un sistema de gestión estratégica viable para planificar el gasto y controlar y dirigir el cumplimiento en el Gobierno?

4.1
Conclusiones

La primera conclusión es que el proceso de SR ha alargado claramente los horizontes temporales al Gobierno y se ha separado, hasta un cierto punto, del ciclo presupuestario anualizado.

La segunda es que también ha tenido éxito, al menos en parte, al unir las prioridades de la política, los planes de gasto y el cumplimiento.

Pero en las dos áreas anteriores, todo el sistema se ha debilitado mucho y no se ha sacado todo su potencial a causa de la política. Los ciclos temporales cambiantes del sistema de SR-PSA, además de la incapacidad de los políticos de resistir la tentación de comprometerse más allá del proceso de SR, han reducido su eficacia.

Dado que estos cambios en los compromisos eran sobre todo por recursos extraordinarios, cuando el gasto público en servicios aumentó, el impacto fue menos problemático de lo que habría sido de otra manera. Pero se argumenta que el aumento de los recursos y los anuncios episódicos de gasto extraordinario han quitado mucha presión para que el sistema de resultados y PSA sea considerado seriamente.

La SR del 2007 parece que fue otra revisión integral llevada a cabo por primera vez después del periodo completo de tres años de la SR del 2004. Si el Gobierno había retornado a la política anterior de hacer SR cada dos años, se esperaba que hubiera habido otra en junio del 2009. El Gobierno ha dicho que eso no sucederá, lo cual significa (aunque no se ha dicho explícitamente) que el proceso de SR ahora es un ciclo de tres años. Si fuera así, se podrían eliminar algunas debilidades.

Se podrían eliminar todavía más problemas si todo el sistema de SR-PSA tuviera una base jurídica, que eliminaría algunas posibilidades de hacer consideraciones políticas y tácticas para interrumpir el ciclo.

El sistema de gestión "normal" –entre el Ministerio de Economía y Finanzas y los ministerios y dentro de los ministerios– no parece haber sido particularmente eficaz a la hora de hacer presión para mejorar el cumplimiento, excepto en el caso de intervenciones extraordinarias (por ejemplo, por parte de la PMDU y los balances).

A pesar de todos estos problemas, también queda claro que se han producido mejoras en el cumplimien-

to de todos los servicios públicos. Como todo eso ha sucedido en un periodo de rápido crecimiento del gasto público, no es posible decir qué parte se debe a los recursos extraordinarios y qué parte se debe a todo el sistema estratégico de SR-PSA para centrarse y mejorar los resultados.

4.2 El futuro bajo el nuevo Gobierno

En mayo del 2001 un nuevo gobierno de coalición, formado por los conservadores y los liberaldemócratas, ocupó el poder.

La principal prioridad era reducir el déficit del sector público, y se enfrentaron con un presupuesto de emergencia en junio, seguido de una revisión del gasto que cubría los cuatro años fiscales de 2011-2012 a 2014-2015 que se publicó en octubre del 2010. Esta revisión incluía recortes de hasta 83.000 millones de libras esterlinas en los servicios públicos y el bienestar.

Así, pues, el nuevo Gobierno ha adoptado, e incluso ha ampliado, la propuesta de revisión del gasto: la suya cubre cuatro años, mientras que los laboristas solo probaron ciclos de tres años, que en la práctica fueron mayoritariamente de dos años. Evidentemente, es un objetivo ambicioso, vista la inestabilidad de la economía y las finanzas públicas, y los planes de revisión del gasto pueden estar sujetos a revisiones anuales (a presupuestos, como pasó en la práctica con el gobierno laborista) o incluso a la revisión del gasto del 2012.

Había algunas otras diferencias menores en el proceso de revisión del gasto, pero este coincidía mucho con el de los laboristas, aunque el contenido de los planes de gasto era muy diferente.

La diferencia más importante era que el vínculo con los objetivos de cumplimiento –en forma de acuerdos de resultados en la prestación de servicios públicos (PSA)– se rompió. Los PSA se abolieron y al principio parecía que era el fin del experimento de vincular el presupuesto y el cumplimiento. No obstante, ahora parece que no todo es tan sencillo.

Desde la revisión del gasto, los departamentos gubernamentales han publicado una serie de planes de negocio departamentales que, entre otras cosas, contienen conjuntos de objetivos de resultados y medidas. La forma de estos es diferente de la de los PSA: la mayor parte son objetivos hito para cambios específicos en las organizaciones y los procesos, pero todavía hay algunos objetivos de resultados y efectos.

No está nada claro hacia donde se dirige el nuevo Gobierno en materia de política dirigida al cumplimiento: los objetivos no son populares (excepto los hitos), pero la medida del cumplimiento se mantiene en muchas áreas. En algunos casos, mientras que se han eliminado los objetivos de cumplimiento (por ejemplo, los tiempos de espera en la sala de urgencias de los hospitales), la medida del cumplimiento, de hecho, ha aumentado e incluso se han introducido más medidas.

El gobierno de coalición tiene que publicar un libro blanco en 2011 en el que establezca su planteamiento en relación con esta cuestión y otras cuestiones relativas a la reforma del sector público, cosa que puede aclarar la situación. Pero claro está que tanto las revisiones del gasto como alguna forma de medida del cumplimiento, o incluso los objetivos, sobrevivirán.

5 Bibliografía

Balls, E.; O'Donnell, G. (ed.). *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*. Londres: Palgrave, 2002.

Barber, M. *Instruction to Deliver*. Londres: Politicos, 2007.

Campbell-Smith, D. *Follow the Money: The Audit Commission, Public Money and the Management of Public services, 1983-2008*. Londres: Allen Lane, 2008.

Chancellor of the Exchequer. *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform - Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002*. Londres: Parlamento, 1998.

Chief Secretary to the Treasury. *Public Services for the Future: Modernising, Reform, Accountability - Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002*. Londres: Stationary Office, 1998.

Comptroller and Auditor General. *Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*. Londres: National Audit Office, 2000.

– *Measuring the Performance of Government Departments*. Londres: National Audit Office, 2001.

– *Public Service Agreements: Managing Data Quality - Compendium Report (HC 476)*. Londres: National Audit Office, 2005.

– *Second Validation Compendium Report - 2003-06 PSA data systems (HC 985)*. Londres: National Audit Office, 2006*a*.

– *Third Validation Compendium Report: Volume 1 (HC 127-I)*. Londres: National Audit Office, 2006*b*.

– *Third Validation Compendium Report: Volume 2 (HC 127-II)*. Londres: National Audit Office, 2006*c*.

– *Fourth Validation Compendium Report: Volume I (HC 22-I)*. Londres: National Audit Office, 2007*a*.

– *Fourth Validation Compendium Report: Volume II (HC 22-II)*. Londres: National Audit Office, 2007*b*.

– *Assessment of the Capability Review Programme*. Londres: National Audit Office, 2009.

Curristine, T. (ed.). *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OECD, 2007.

Ellis, K.; Mitchell, S. "Outcome-focused management in the United Kingdom". En: *OECD Journal of Budgeting* Vol. 1, n.º 4. [s. l.: s. n.], 2002.

Ferlie, E.; Pettigrew, A. [*et al.*]. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Gash, T.; Hallsworth, M. [*et al.*]. *Performance Art - enabling better management of public services*. Londres: Institute for Government, 2008.

Harden, I. *The Contracting State*. [s. l.]: Open University Press, 1992.

Holloway, J.; Lewis, J. [*et al.*] (ed). *Performance Measurement and Evaluation*. [s. l.]: Sage, 1995.

Hood, C.; Scott, C. [*et al.*]. *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

James, O. "The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance". A: *Public Administration*. Vol., 82, n.º 2. [s. l.: s. n.], 2004.

Johnson, C.; Talbot, C. "The UK Parliament and Performance: Challenging or Challenged?". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 73, n.º 1. [s. l.: s. n.], 2007.

– *UK Parliamentary Scrutiny of PSAs. Utilizing Public Sector Performance Information*. Van Dooren, W; Van de Walle, S. [s. l.]: Palgrave Macmillan - EGPA, 2008.

Lijphart, A. *Patterns of Democracy*. Londres: Yale University Press, 1999.

Lyden, F.; Miller, E. (ed.). *Planning Programming Budgeting: a systems approach*. Chicago: Markham Pub. Co., 1971.

Mulgan, G. *The Art of Public Strategy*. Londres: Oxford University Press, 2009.

Pollitt, C.; Girre, X. [*et al.*]. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Pressman, J.; Wildavsky, A. *Implementation (3/e)*. Berkeley: University of California Press, 1984, 1973.

Public Administration Select Committee. *Skills for Government -Ninth Report of Session 2006-07 (HC93-I)*. Londres: House of Commons, 2007.

Talbot, C. "Output and Performance Analysis - Time to Open Up the Debate". A: *Public Money and Management*. Vol. 18, n.º 2. [s. l.: s. n.], 1998.

Talbot, C. *Mandarin Tinted Glasses. Public Finance*. Londres: CIPFA, 29 febrero 2009.

Diseño de un modelo de control interno orientado a resultados

Alejandro Parres García
Intervención General, Gobierno de Canarias

1 Haciendo balance

La Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias ha llevado a la práctica un cambio en el modelo de control interno que se ha venido desarrollando sobre los sujetos del sector público con presupuesto limitativo.

En efecto, se ha sustituido la tradicional función interventora por un control de carácter posterior, bajo la modalidad del control financiero permanente, con un diseño fuertemente orientado a resultados (tanto para dar información sobre el nivel de cumplimiento de los mismos, como para inducirlos) y un enfoque singular, pues no solo atiende a los resultados tangibles, sino que intenta descubrir, describir y medir activos intangibles responsables, en gran medida, del éxito o fracaso de la gestión, hasta ahora ajenos a la función de control interno en el sector público.

Pero antes de esbozar las notas características de este modelo, hagamos un poco de balance.

1.1 El anteayer (década de 1980)

Canarias se constituye en comunidad autónoma en el año 1982. El primer Reglamento sobre la Intervención General de la Comunidad se aprueba unos años más tarde, denominándose *Reglamento de la función interventora*, título expresivo de la preponderancia del modelo de función interventora, de carácter previo, sobre los otros existentes (control financiero y auditoría), de carácter posterior.

Se sucedieron unos años en los que el modelo función interventora cumplió un papel muy relevante. Esta modalidad de control, de carácter preventivo y focalizado en el principio de legalidad, se correspondía con un contexto en el que la Administración pública debía poner el acento en organizar sus estructuras y articular sus procedimientos jurídicamente, tratando de asegurar que calasen en su seno unos modos de actuar respetuosos con el ordenamiento jurídico propio de un Estado de derecho.

El modelo función interventora fue consecuente con el modelo burocrático de organización imperante en la Administración pública española, caracterizado por una cultura en la que impera una racionalidad basada en la obediencia a la norma, una racionalidad jurídica o legal que intenta eliminar cualquier atisbo de discrecionalidad en el actuar administrativo.

El derecho administrativo tradicional parte de la base de la necesidad de hacer racionales la toma de decisiones intentando descubrir, a través de la razón, las verdades inamovibles, universales, que rigen los fenómenos a los que debe hacer frente la Administración pública, para recogerlas en la ley y desarrollarlas en el reglamento. Así, la actuación administrativa que seguía el procedimiento recogido en la normativa aseguraba una respuesta racional y eficaz, evitando la discrecionalidad (Prats, 2005). Veremos, más adelante, como esta racionalidad legal se cuestiona en un entorno tan dinámico, complejo y lleno de incertidumbres como el actual.

Esta racionalidad jurídica, llevada a un extremo exorbitante, ha contribuido en gran medida a la rigidez y lentitud de la Administración pública para adaptarse a los cambios. Así, detectada una necesidad u oportunidad de intervención pública, acometer un laborioso proceso de elaboración y aprobación de las leyes y reglamentos y formalizar por escrito las decisiones e instrucciones que deben regirla puede dar lugar a que, en el momento de su ejecución, la realidad sobre la que se pretendía operar haya cambiado, o que hayan surgido aspectos nuevos, no contemplados inicialmente en el proceso de elaboración normativa, para los que la aplicación de esta puede originar actuaciones ineficaces o ineficientes.

La función interventora ha desplegado ingentes esfuerzos para mantener el *statu quo*, esto es, en hacer que la gestión no se separe ni un milímetro de las verdades racionales recogidas en un momento determinado por las normas jurídicas. Podríamos decir que la relación entre el órgano de control y los centros gestores se basa en el principio de la desconfianza. Por ello, el fin de la prevención ha sido el argumento más utilizado para defender que se mantenga.

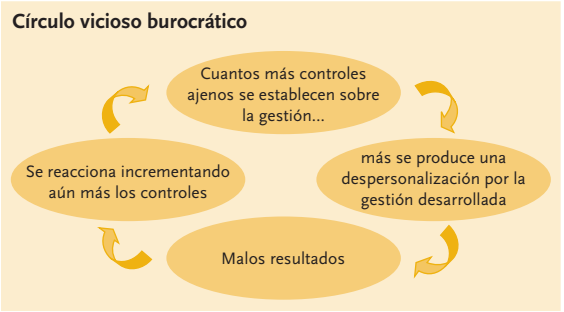
Los que nos dedicábamos en esos años a la función interventora, percibíamos la fuerte contribución del centro directivo al desarrollo de la cultura de gestión imperante. Velar porque se respetara milimétricamente la ley, el reglamento y las instrucciones que rellenaban cualquier vacío de interpretación jurídica, era lo único importante. Que la iniciativa de gasto tuviese o no los impactos o efectos deseados no parecía ser objeto de preocupación para la función de control interno. La percepción de ser un cuerpo de "defensores de la legalidad" frente a posibles arbitrariedades de las autoridades públicas en su gestión económica estaba muy arraigada como elemento identitario que impregnaba cohesión corporativa y compromiso con la función. Lamentablemente, la realidad ha relativizado esa percepción idealizada, ante los casos de corrupción y de captura de las políticas públicas por intereses particulares, que se han sucedido en muchas administraciones públicas de España, pese a que el expediente administrativo de dichos gastos escapara de tacha en el examen previo de los interventores, al presentarse inmaculado desde el punto de vista de su tramitación jurídica.

Hemos de reconocer que la función de control interno, que focalizó sus esfuerzos en hacer que la gestión pública solo pudiese desarrollarse cuando tuviese recogido "el camino a seguir" en disposiciones legales y reglamentarias, contribuyó involuntariamente a subvertir el fin de la organización, que en lugar de ser el de obtener resultados, parecía ser el de la observancia estricta de las normas e instrucciones que configuran los procedimientos.

El extraordinario proceso de descentralización política desplegado desde el advenimiento de la democracia y el desarrollo del estado del bienestar dieron lugar a una fase expansiva del gasto público (si en 1975 el gasto público representaba el 24% del PIB, en 1985 representaba el 40%). Como consecuencia de lo anterior se produjo un incremento de la necesidad de financiación y de la presión fiscal.

A mediados de la década de 1980, la política de contención del gasto público se plantea el reto de man-

Gráfico 1


Círculo vicioso burocrático
Cuantos más controles ajenos se establecen sobre la gestión...
más se produce una despersonalización por la gestión desarrollada
Malos resultados
Se reacciona incrementando aún más los controles

tener, o incluso mejorar, el estado del bienestar, sin incrementar los recursos empleados para ello. Este reto por la eficiencia, sin embargo, debemos considerarlo una oportunidad perdida, pues en lugar de poner el acento en la planificación de objetivos de gestión y en la evaluación de los resultados obtenidos (a fin de introducir una cultura de gestión orientada a resultados, que permitiese mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas y redimensionar con rigor las organizaciones del sector público), se optó por controlar rígidamente el proceso inicial de asignación de recursos (la fase de negociación presupuestaria) y por restar autonomía a los centros gestores del gasto, que deben subordinar su actuación a las exigencias y criterios de los órganos rectores del presupuesto, omnipresentes en los distintos procedimientos (Mendoza, 1993), dando lugar a una enorme ralentización (burocratización) de los procesos de gestión. En resumen, se escogió hacer lo más fácil e inmediato: cuadrar las cuentas públicas poniendo el acento en controlar los recursos, en lugar de centrar los esfuerzos en controlar los resultados.

Así, al servicio del rígido control de los recursos se ha destinado gran parte de la normativa financiera y presupuestaria, encorsetando la capacidad de maniobra del gestor en los procedimientos de ejecución presupuestaria. Con ello, involuntariamente se alimentaba al fenómeno que los expertos han denominado *círculo vicioso burocrático*, según el cual, cuantos más controles se establecen sobre los centros gestores con carácter previo, menos desarrollan estos sus competencias de autodirección, automotivación y responsabilidad por la gestión que deben desarrollar. Y esto suele conducir a malos resultados y, frente a estos, se reacciona incrementando aún más los controles sobre los gestores; es un círculo vicioso.

Como reacción a las disfunciones que supone el modelo burocrático de administración pública, en los países avanzados se ha desarrollado, desde mediados de la década de 1970, el paradigma de la nueva gestión pública (New Public Management). Se trata de una corriente centrada en incorporar a la gestión pública los valores gerenciales del buen gobierno y la orientación a resultados, si bien se ha desplegado con diferentes intensidades según los países, agrupándose bajo esta denominación multitud de iniciativas que sustentan premisas diferentes y, a veces, contradictorias.

La influencia de esta corriente se ha dejado notar en los prolongados esfuerzos por introducir modelos presupuestarios por resultados (*performance budget*) en numerosos países de la OCDE desde mediados de la década de 1980. En España, es con los Presupuestos Generales del Estado de 1984 cuando se utiliza por primera vez este enfoque, en el que los créditos presupuestarios para gastos se clasifican (además de atendiendo a criterios orgánicos, para saber quien gasta, y económicos, en qué se gasta), por programas, para saber su finalidad. Así, los programas deben expresar los objetivos a conseguir como resultado de la ejecución de los créditos para gastos. Sin embargo, este modelo ha tenido un tímido recorrido en gran parte de las administraciones públicas, con objetivos que no responden a un diagnóstico previo basado en análisis del entorno y en la receptividad a las exigencias y expectativas sociales; objetivos poco definidos que no se expresan en términos de resultados, sino como metas genéricas y, sobre todo, sin que se determinen los indicadores para medir los resultados.

A partir de 1986, la entrada de España en la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE) supuso un notable impulso a la economía, dada la favorable balanza financiera para España que, desde los primeros momentos, se puso de manifiesto, lo que,

sin duda, contribuyó a mantener en segundo plano el objetivo de introducir un cambio en la cultura de gestión del gasto público para orientarla a resultados.

A medida que la Administración aumentaba sus competencias y su cartera de servicios, el órgano de control interno se veía obligado, desde finales de la década de 1980, a desarrollar dos estrategias principales:

1. Sustituir la fiscalización previa (en la que se verificaba, con carácter previo al dictado de los actos, si se cumplían todos los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico) por el sistema de fiscalización previa limitada[1] (en el que solo se verifican, con carácter previo, una serie de requisitos básicos que determinase el Gobierno). Con ello se buscaba, sin duda, aminorar la percepción de que el trámite de la fiscalización previa era un filtro que producía ralentización e ineficiencia en la gestión.
2. Modernizar la gestión contable a través de las TIC, que mandaron a vitrinas de recuerdo aquellos libros de contabilidad que medían cerca de un metro cuando estaban abiertos.

1.2 El ayer (década de 1990 hasta 2007)

La recesión económica mundial en los primeros años de la década de 1990 dio lugar a cuatro devaluaciones de la peseta consecutivas y reabrió el debate sobre la eficiencia del gasto público. Pero la recuperación a partir de 1995 y el período de crecimiento económico que se desarrolló hasta el 2007 volvió a adormecer el reto del cambio en la cultura de gestión del gasto público, si entendemos este reto como el de focalizar la gestión pública hacia los resultados.

La mayoría de las iniciativas de modernización de las administraciones públicas han seguido un enfoque centrado en la incorporación de las TIC o en acortar trámites y plazos de tramitación de los expedientes administrativos para conseguir agilidad y eficiencia (frecuentemente proclamadas de antemano). Cabe decir que este tipo de iniciativas no garantizan por sí mismas el éxito en la gestión: en caso de procesos de gestión mal diseñados y muy poco eficaces y eficientes, acortar los trámites conseguiría a corto plazo una mejora de la eficiencia, pero no que sean igual de ineficaces. Es decir, en estos casos es posible que sigamos malgastando fondos públicos, pero, gracias a esta "agilización", a mayor velocidad.

El modelo burocrático y el proyecto antidiscrecional del derecho administrativo tradicional ha continuado influyendo fuertemente, de manera que la tensión entre mantener un modelo de control de carácter preventivo y focalizado a garantizar el principio de legalidad, o bascular hacia otros modelos que atiendan también a los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión del gasto público, se resuelve siempre a favor del primero. Prueba de ello es que en esta década los órganos de gobierno de la Administración estatal y de muchas comunidades autónomas acuerdan incrementar de manera sucesiva el número de requisitos a verificar en la fiscalización previa "limitada", de manera que la diferencia de esta con una fiscalización "plena" no presenta, en la práctica, grandes diferencias.

Mientras desde el mundo académico y profesional se recrudecen los llamamientos a la necesidad de introducir una nueva cultura de gestión en el sector público, los gobiernos parecen actuar de manera esquizofrénica. Por un lado, mantienen para sus departamentos y organismos autónomos de carácter administrativo un modelo de gestión en el que prima la cultura jurídica, el principio de legalidad, sobre cualquier otra consideración, rígida para adaptarse a los cambios del entorno, favorecedora de la opacidad, en cuanto que la presión del control se centra exclusivamente en la regularidad formal de los procedimientos y no en verificar la eficacia y eficiencia de los mismos. Por otro lado, incrementan de forma importante su sector público empresarial, con la excusa de dar respuesta a la agilidad de la gestión y a introducir valores

1. Previsto en el apartado 3 del artículo 95 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real decreto legislativo 1091/1988.

gerenciales incompatibles con la rigidez del derecho administrativo tradicional, lo que ha dado lugar a duplicidades de estructuras y a un incremento del gasto público que hoy se nos antoja injustificable, y (dado que ha primado el mérito de la confianza política, más que las capacidades directivas, en el nombramiento de los gerentes y de los miembros de los consejos de administración) en muchos casos la pretendida introducción de capacidades gerenciales y de eficacia y eficiencia han brillado por su ausencia.

El Pacto de estabilidad y crecimiento de Amsterdam y la unión monetaria europea de finales de 1990 caracterizan el inicio de una sostenida etapa de crecimiento económico de España y de estabilidad presupuestaria, que dio lugar a los continuos superávits presupuestarios desde el 2005 al 2007.[2] La disciplina presupuestaria para alcanzar los objetivos de convergencia se hizo sin dificultad, gracias sobre todo al fuerte incremento de los ingresos fiscales ligados al *boom* del sector de la construcción. Nuevamente, esta etapa de bonanza dificultó la percepción de la urgente necesidad de acometer las reformas del modelo presupuestario, de control interno y de gestión del gasto para orientarlo a resultados, pese a que la nueva Ley General Presupuestaria recoge de manera significativa este principio.

1.3 Hoy

En el contexto actual, la mayoría de los parámetros y supuestos sobre los que se desarrolla la función de control son radicalmente distintos a los del pasado o se encuentran en crisis, y esto se ha hecho más evidente como consecuencia de la actual crisis económica global, en la que se cuestiona la sostenibilidad del estado del bienestar alcanzado y el foco de atención se centra en gran medida en las administraciones públicas (a pesar de que no son el origen de la crisis), y se les reclama tanto soluciones como ajustes severos de sus gastos y la drástica reducción del déficit público.

De esta breve retrospectiva podemos extraer algunas conclusiones interesantes:

1. El paradigma que trata de orientar a resultados la gestión pública ha conseguido hasta ahora más éxito en el terreno intelectual y legislativo que en la práctica, pese a su concepción como movimiento que se caracteriza por su valor instrumental. Que el balance de las iniciativas de reformas hasta la fecha no haya sido el esperado, más que cuestionar la necesidad de contar con modelos presupuestarios, de gestión y de control orientados a resultados, ha puesto de manifiesto, principalmente, deficiencias en el proceso de implantación de esta estrategia, y se han subestimado las dificultades y resistencias internas a su aplicación, quizá por haber centrado su despliegue en los aspectos tecnocráticos más que en la gestión del cambio cultural que la misma supone.
2. Que la Administración esté ajena a las presiones del mercado ha hecho que no se hayan atendido con la misma urgencia que en el sector privado los valores de la triple *e* (economía, eficiencia y eficacia). Su atención se ha focalizado hasta ahora en mantener la racionalidad legal del modelo burocrático, sin prestar la debida atención a los resultados. En los períodos de crisis económica resurge la invocación a los principios del gerencialismo como antídoto de los males que aquejan a la Administración pública, si bien la cíclica superación de las dificultades económicas adormecen los vientos de reforma.
3. La tensión entre derecho y gerencialismo ha sido erróneamente percibida como legalidad contra eficacia y eficiencia. Esto ha contribuido a que los gobiernos hayan mantenido una tendencia esquizofrénica; mientras que mantienen para el sector público con presupuesto limitativo el sistema tradicional de gestión y control focalizado en la legalidad formal, eclosionan expansivamente el sector público con presupuesto estimativo,

2. España cerró el ejercicio 2007, previo a la actual crisis económica mundial, con el cuarto superávit presupuestario más alto de la zona euro.

el sector público empresarial, y buscando agilidad y modos de funcionar que esquiven al burocraticismo del derecho tradicional, lo que en muchas ocasiones ha dado lugar a duplicidades de estructuras, incremento de gastos y disfunciones de diversa índole.

2

Un nuevo enfoque multidimensional para el control interno de la gestión económica y financiera. La experiencia de Canarias

2.1

Algunas premisas de partida para diseñar el nuevo modelo de control

Velar para que la tramitación de los actos y procedimientos de gestión de gastos se ajuste al ordenamiento jurídico es importante, y los órganos de control interno llevamos toda la vida especializándonos en ello, nos encontramos cómodos haciéndolo. Pero todo el esfuerzo y el coste que supone nuestras nóminas puede ser estéril si los gastos derivados de esos actos y procedimientos (sobre los que hemos garantizado su adecuación a la legalidad) no sirven para nada útil.

En el contexto actual esta acepción del control interno se ha vuelto obsoleta; y no porque el control ya no deba atender al principio de legalidad, sino porque debe revalorizarse e incorporar valor añadido propio de nuestra actual sociedad del conocimiento: ofrecer información valiosa para el directivo y gestor público que permita orientar la toma de decisiones sobre el rumbo a seguir; suministrar información que permita evaluar el nivel de resultados de los servicios públicos y si se desarrollan los principios y prácticas de buena gestión sobre las que existe consenso académico y profesional, y facilitar, en último término, el cumplimiento del principio de transparencia de la gestión desarrollada, uno de los mejores indicadores del grado de madurez democrático de las sociedades avanzadas.

Podríamos decir que la función de control se ha vuelto multidimensional y multidisciplinar, dado que para evaluar si las organizaciones públicas desarrollan una buena gestión ya no bastan los tradicionales indicadores de la perspectiva financiera, ni el análisis del grado en que sus actos se ajustan al ordenamiento jurídico, sino que es preciso complementar estos actos con la evaluación de aspectos que se localizan en perspectivas distintas a las mencionadas, propias de ámbitos de conocimiento hasta ahora ajenos a la función de control interno, dada la importante repercusión de estos aspectos en los resultados e impactos finales de los sujetos públicos que se sometan a control.

2.1.1

Necesidad de que la función de control interno contribuya a desarrollar en el sector público un enfoque gerencial

El entorno actual se caracteriza por un dinamismo creciente, que pone en cuestión la propia capacidad de los individuos y de las organizaciones para asimilar los cambios. Este dinamismo genera incertidumbre sobre el éxito de la gestión, en cuanto que las políticas, estrategias y objetivos que se hayan preestablecido pueden volverse inadecuados ante los cambios del entorno.

Otro factor que alimenta la incertidumbre es la complejidad a la que tiene que hacer frente la Administración pública a la hora de formular e implantar sus políticas, dada la creciente heterogeneidad de los intereses afectados y, en ocasiones, la situación de conflicto que se produce entre ellos. La solución a la mayoría de los desafíos actuales de la gestión pública no depende de la acción de un solo gobierno, sino de la interacción de los distintos niveles de gobierno, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, que dé lugar al mejor conocimiento disponible (Prats, 2005).

Este contexto de incertidumbre refuerza la necesidad de funcionar bajo un enfoque gerencial, que trate de adaptar constantemente la gestión pública a los cambios. Un gerencialismo público que impulse, igualmente, un modelo gubernativo que tenga en

Cuadro 1

Cultura burocrática	Cultura de la responsabilidad
• Focalizada a la observancia del principio de legalidad • Antidiscrecionalidad • Cultura del gasto: gestionar bien se equipara a obtener un alto grado de ejecución presupuestaria • Énfasis en el continuismo y la estabilidad organizativa. Rigidez para adaptarse a los cambios • Despersonalización de la gestión desarrollada • Opacidad ante la ausencia de medición de la gestión	• Legalidad: sí, pero también énfasis en la economía, eficacia, eficiencia y demás principios de buen gobierno • Mayor autogestión, discrecionalidad y flexibilidad a los centros gestores • Conciencia de coste • Capacidad de adaptación al cambio. Orientación al ciudadano y demás grupos de interés • Responsabilidad por la gestión desarrollada • Transparencia: medición de resultados e impactos y rendición de cuentas

cuenta las ventajas de la interacción a la que nos hemos referido antes, de todos los agentes interesados, tanto en el diseño o formulación de las políticas, como en la aplicación y evaluación de las mismas.

En la adaptación al cambio, las administraciones públicas tenemos una fuerte desventaja frente a las organizaciones privadas. Como ya hemos señalado, el derecho administrativo tradicional se ve como un freno que encorseta y ralentiza la capacidad de cambio. La literatura científica es abundante al respecto, y reclama una renovación del derecho público paralela a la renovación gerencial de nuestras administraciones públicas que siente las bases para una interacción fecunda entre derecho y gerencialismo (Prats, 1993).

Existe cierto grado de consenso entre los expertos en la necesidad de que el gerencialismo que debe consolidarse en el sector público debe ser distinto del privado. Si en un principio se pensó que en la simple traslación o imitación de las técnicas gerenciales del sector privado al público se encontraba la panacea, la realidad ha demostrado lo erróneo de esta consideración, ante las importantes especificidades que presenta la gestión pública frente a la privada. Como ha señalado Metcalfe (1991), el desarrollo del gerencialismo público puede contemplarse como un proceso que va de la imitación a la innovación.

Por lo tanto, una de las premisas que influyeron en el diseño del modelo de control fue que este debía servir para inducir el desarrollo de un gerencialismo público, que, nutriéndose tanto de los avances que se van produciendo en moderna gerencia privada para adaptarlos al ámbito público como de aportaciones propias, produzca la transformación de la cultura imperante en nuestra Administración pública: de la cultura burocrática a la cultura de la responsabilidad.

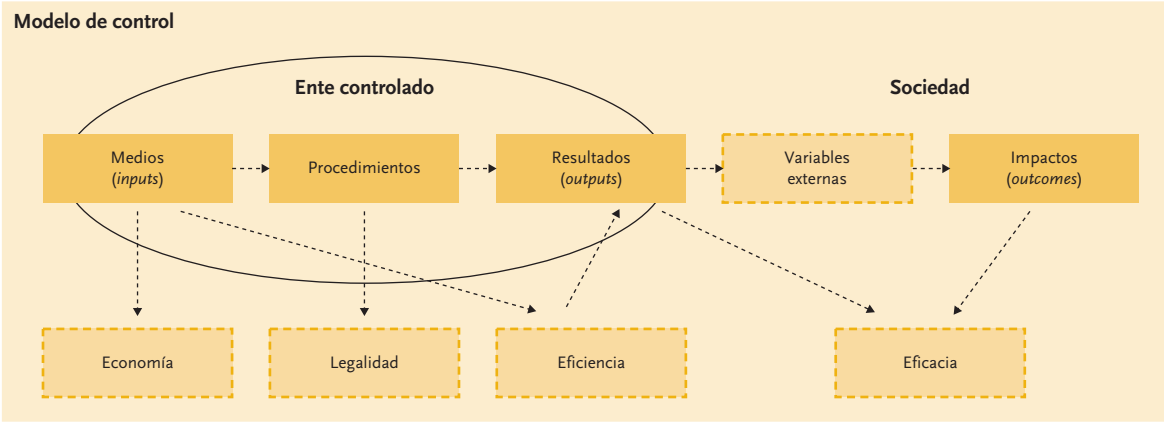
2.1.2 Diseñar un modelo que complemente la medición de la triple *e* con la medición de intangibles responsables del desempeño organizacional

Otra de las premisas que se tuvieron en cuenta para diseñar el modelo de control era que, a la hora de valorar el éxito o fracaso de la gestión, las opiniones y consideraciones del órgano de control no se debían sustentar exclusivamente en indicadores de eficacia, eficiencia o economía (las 3 *e*) y en indicadores del grado de adecuación del funcionamiento de la entidad sometida a control al principio de legalidad.

Una aproximación básica o simple a la cuestión daría lugar a un diseño del modelo de control que, como se representa el gráfico 2, trataría de dar respuesta a las siguientes cuestiones:

1. ¿Se emplearon menos recursos que los previstos? o, también, ¿los recursos empleados pudieron obtenerse a menor coste? (principio de economía)
2. ¿En qué grado la gestión que se desarrolla es respetuosa con la legalidad?
3. ¿En qué medida se alcanzan los resultados previstos? (principio de eficacia)
4. ¿Se obtienen los resultados con un menor consumo de recursos? o ¿se obtienen más resulta-

Gráfico 2



Fuente: adaptación a partir de Torres, 2002.

dos con los mismos recursos? (principio de eficiencia)

5. ¿Qué impactos finales tienen las políticas públicas? ¿Cómo evoluciona la percepción de la gestión desarrollada por los usuarios? (principio de excelencia o calidad)

Ahora bien, este tipo de diseño solo sería efectivo en entornos de gestión en los que no se producen cambios o estos son poco significativos. El control basado en las tres *e* solo es posible si hay objetivos claramente definidos, bien ordenados y estables, y si las técnicas necesarias para conseguirlos están debidamente comprobadas y son fiables. La previsibilidad es condición previa para este tipo de control (Metcalfe, 1991).

Por el contrario, en contextos de creciente dinamismo e incertidumbre como el actual, la ciencia de la Administración moderna señala que los indicadores propios de las tres *e* actuarían como señales de alarma, como "abrelatas" que nos orienten a profundizar en el análisis, y que deben ser complementados con la medición y valoración de otra serie de aspectos, entre los que ocupan un lugar relevante el grado en que las organizaciones sujetas a evaluación disponen y desarrollan determinadas capacidades gerenciales.

Estos nuevos criterios de éxito han sido bautizados por algunos autores como las tres *d* (Metcalfe, 1991; Zapico, 2003), y medirían las capacidades del gestor público para los puntos siguientes:

1. Diagnosticar: identificar nuevos problemas o redefinir los actuales, teniendo en cuenta los cambios en el entorno y las expectativas de los grupos de interés afectados, para construir una percepción común de los problemas.
2. Diseñar: formular iniciativas válidas para resolver los nuevos problemas identificados, formular nuevas soluciones y adoptar estructuras y estrategias adecuadas tanto organizacionales como interorganizacionales.
3. Desplegar, desarrollar estas soluciones, superando conflictos y resistencias, redefiniendo problemas y soluciones y aprendiendo de la propia experiencia. En los últimos veinte años, teóricos y expertos del mundo de la empresa han centrado sus esfuerzos en la formulación de estrategias dirigidas a obtener los mejores resultados para sus organizaciones. Sin embargo, algunos estudios realizados desde entonces han puesto de manifiesto que un porcentaje importante de casos en los que las estrategias fracasaban (Kaplan y Norton lo cifran en más del 70%) se debía a defectos en su aplicación y no a que las

estrategias fueran formuladas incorrectamente (Kaplan y Norton, 2001). Este descubrimiento nos indica que disponer de una estrategia de éxito, o incluso de la capacidad para formular estrategias, carece de valor si en el seno de las organizaciones no se desarrolla la capacidad para implantarlas adecuadamente; y esto último precisa de una serie de competencias y habilidades directivas que se encuentran, o no, en el capital intelectual de las organizaciones, y sobre las que el balance o la cuenta de resultados no da información.

Esta línea de pensamiento coincide con la que siguen los sistemas y normas del movimiento de la calidad y de las herramientas de gestión del conocimiento (como el Cuadro de mando integral), en las que la atención y medición de intangibles como el liderazgo, las políticas y estrategias, el despliegue del enfoque de la gestión por procesos, el aprendizaje y desarrollo de las personas de la organización ocupan un lugar destacado. Si los principios, las prácticas y las herramientas propias del movimiento de la calidad son objeto de reconocimiento internacional y son asumidos por las organizaciones punteras para evaluar y acreditar su camino hacia la excelencia, ¿cómo se pueden obviar sus aportaciones para el rediseño de la función de control interno de la gestión pública?

Es recurrente atribuir los fracasos o la baja productividad de la gestión pública a la mala calidad directiva, a la cultura burocrática existente, a procesos mal diseñados o que no atienden a las expectativas y necesidades reales de los grupos de interés en los mismos, a una política retributiva que presta escasa atención al alineamiento del esfuerzo individual con el reconocimiento, a la incipiente cultura de la rendición de cuentas..., pero no se amontonan las iniciativas para intentar medir los efectos que tienen esos factores sobre el desempeño de las organizaciones, en orden a convencer a la cúpula política y directiva de la importancia de su adecuada gestión y medición con algo más que con discursos: con datos.

2.2 El proceso de cambio en la Intervención General en la Comunidad Autónoma de Canarias

Conscientes de la necesidad de iniciar un proceso de cambio, a mediados de 2007 se articuló un proceso de planificación estratégica del centro directivo, de carácter participativo, en el que el objetivo de la sustitución gradual de la función interventora por un modelo de control financiero permanente orientado a resultados asumió un protagonismo principal.

2.2.1 Condiciones para implantar el nuevo modelo de control

Las condiciones o factores que se han dado para que germinase la semilla del cambio y para que este se haya ido consolidando progresivamente han sido, principalmente, las siguientes:

a. Disponer de agentes del cambio en el seno de la organización

Los cambios no se producen mientras no exista la percepción de que es necesario cambiar. En nuestro caso, se desplegaron, desde el interior del órgano de control interno, importantes esfuerzos encaminados a hacer perceptible, a la dirección política del centro directivo, la necesidad de bascular desde el modelo de control tradicional, la función interventora, a un modelo de control financiero permanente que atienda, además de al principio de legalidad, a los demás principios de buena gestión.

Entre las acciones en este sentido cabe destacar el favorable influjo que supuso para la iniciativa realizar una experiencia piloto que evidenció las enormes potencialidades de aplicar un modelo de control orientado a resultados.

Disponer en el seno de la organización de agentes de cambio es tan esencial como contar con el liderazgo político que se señala a continuación. Difícilmente

Cuadro 2

Hitos del proceso de cambio y modernización	
2007	Se finaliza, como experiencia piloto, un control sobre un centro hospitalario con las características del nuevo modelo de control interno que se quiere implantar.
2007	Se celebran en octubre unas jornadas en las que se plantea el cambio del modelo de control interno basado en la tradicional función interventora hacia otro basado en la modalidad de control financiero permanente, orientado a resultados, y se inicia el debate interno sobre el proceso de cambio.
2007	Se aprueba, en diciembre, el Plan estratégico de la Intervención General.
2008	Se desarrollan numerosas reuniones internas y acciones de comunicación a fin de concienciar sobre la necesidad de articular un cambio en el modelo de control interno.
2008	A iniciativa de la Intervención General, el Gobierno acuerda, el 16 de septiembre, sustituir paulatinamente el actual sistema de control basado en la función interventora por el control financiero permanente, y determina que el cambio empiece a partir del 1 de enero de 2009.
2008	Se organizan unas jornadas sobre evaluación de políticas públicas para concienciar sobre los paradigmas de reforma que se están imponiendo en el sector público de los países avanzados y reflexionar sobre la conveniencia de implantar un modelo de control orientado a resultados.
2009	Se publica el Decreto 4/2009, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General, en el que se reglamenta la nueva modalidad de control.
2009	Se elabora y aprueba una norma técnica para el control financiero permanente.
2009	Se aprueba el I Plan anual de control financiero permanente.
2009	Se elaboran los programas de trabajo y las hojas de trabajo para el desarrollo del control financiero permanente.
2009	Se publica el Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que el Gobierno expresa su compromiso de que en el plazo de tres años se haya sustituido la función interventora por el control financiero permanente en todo el sector público con presupuesto limitativo.
2009	El Gobierno acuerda, el 6 de octubre, extender la aplicación del control financiero permanente a partir de enero del 2010 a la mayoría de los sujetos del sector público (salvo a tres departamentos, para los que su aplicación se efectuará en el ejercicio 2011).
2010	Se aprueba el II Plan anual de control financiero permanente.

puede triunfar el proceso de cambio si no se dan ambos factores.

b. Liderazgo político comprometido con el cambio

Un apoyo político y directivo sostenido es vital no solo para el inicio del cambio, sino para su consolidación. Para ello es necesario que el nivel político interno asuma y lidere la iniciativa y que el estamento político externo al centro entienda y acepte el valor añadido que supone establecer el nuevo modelo de control.

Es ingenuo pensar que todos los consejeros y altos cargos van a percibir como deseables y evidentes las ventajas del control y gestión por resultados, por lo que es necesario desplegar una estrategia orientada a vencer los posibles bloqueos.

La actual crisis económica ayudó, en cuanto que es percibida como una oportunidad para renovar el reto de la eficiencia que se pregona desde el Gobierno y que reclaman los agentes económicos y la sociedad en general.

El responsable político del centro directivo desempeña, por lo tanto, un papel insustituible en el impulso y dirección de la iniciativa, en la difusión de la importancia del proyecto para que fuera percibido y asumido por el Consejo de Gobierno y en limar las resistencias que se han ido manifestando, tanto en esferas jerárquicas situadas por encima de la funcionarial como internas en el propio centro directivo.

c. Acomodar el marco jurídico

A diferencia de la Ley General Presupuestaria, que prevé la posibilidad de sustituir la función interven-

Cuadro 3

Diferencias entre función interventora y control financiero permanente

	Función interventora	Control financiero permanente
Objeto	Legalidad.	Legalidad y demás principios de buena gestión.
Momento de actuación	Previa.	Posterior.
Acción	Puntual e intermitente.	Permanente, intenta conocer de forma continuada cómo funciona el sujeto público controlado. Analiza tendencias.
Relación con los centros gestores	Basada en la desconfianza. Paternalista.	Confianza. Favorable a la autonomía de gestión y autodirección.
Visión de la gestión	Unidimensional.	Multidimensional, sistémica e interdependiente.
Enfoque predominante	Negativo, reprobador. Persigue irregularidades.	Constructivo. Combina elementos negativos (acciones correctoras de irregularidades en la tramitación de los actos) con elementos positivos (identifica puntos fuertes y buenas prácticas) y neutros (identifica debilidades de principios de buena gestión y efectúa recomendaciones).

tora por el control financiero permanente "respecto de toda la actividad o algunas áreas de gestión en aquellos organismos autónomos en los que la naturaleza de sus actividades lo justifique" (apartado 2 del artículo 149 de la LGP), la Ley de la Hacienda Pública Canaria[3] posibilita la sustitución de la modalidad de función interventora por la del control financiero permanente respecto de todos los sujetos del sector público con presupuesto limitativo o de algunas áreas de gestión de los mismos (apartado 3 del artículo 130 de la LHPC).

El control financiero permanente (CFP) "consiste en la verificación realizada de forma continuada para conocer la situación y el funcionamiento económico y financiero de los servicios que integran el sector público, comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera" (artículo 137 de la LHPC).

Con vistas a orientar el control financiero permanente a resultados, elaboramos el nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General,[4] que recoge expresamente los siguientes objetivos:

- Verificar la aplicación del principio de orientación a resultados y dirección por objetivos, efectuando, entre otras, las siguientes acciones:
  - Analizar los sistemas de dirección y planificación estratégica aplicados por los centros gestores responsables de los objetivos definidos en los programas de gastos y en los programas de actuación plurianual.
  - Analizar y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos definidos en los programas de gastos que se consideren más relevantes.
- Valorar si los procesos y procedimientos de gestión objeto de análisis se adecuan a los principios de eficiencia, economía, calidad y demás principios de buena gestión.

Por lo tanto, el control financiero permanente se diferencia de la función interventora, hasta la fecha la modalidad predominantemente aplicada, en los aspectos que muestra el cuadro 3, que han ido recogiéndose expresa o indirectamente en normas jurídicas, resoluciones y normas técnicas elaboradas para el ejercicio de la función de control.

d. Formación multidisciplinar

La formación del personal de los órganos de control interno de las administraciones públicas ha estado

3. Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

4. Aprobado mediante el Decreto 4/2009, de 27 de enero.

Cuadro 4

Manifestaciones de la resistencia al cambio por algunos miembros del grupo y acciones para contrarrestarlas por algunos miembros del grupo

Manifestaciones de la resistencia	Acciones para contrarrestarlas
Sentimiento de pérdida de poder del órgano de control interno frente a los centros gestores.	Acciones comunicativas que fortalezcan las ventajas de sustituir la pérdida de poder por la capacidad de influir en la mejora de la gestión pública.
Oposición a que el nuevo control aborde otras disciplinas distintas a la legalidad, al enfoque multidimensional.	Celebrar jornadas con expertos de prestigio internacional sobre los paradigmas actuales que informan de las reformas del sector público y sobre la importancia de las dimensiones hasta ahora ajenas a la función de control. Plan de formación interno enfocado a las disciplinas que aborda el nuevo modelo de control.
Resistencias al incremento de horas dedicadas a la formación interna.	Formación dentro del horario de trabajo. Reflejo de la formación especializada en el nuevo modelo de control como mérito preferente en la relación de puestos de trabajo (en trámite).
Inquietud por el esfuerzo que conlleva la selección por muestreo estadístico de las operaciones y expedientes sobre los que se debe desarrollar el control.	Desde los servicios centrales, facilitar las muestras estadísticas a todas las intervenciones delegadas con periodicidad trimestral.
Inquietud por el esfuerzo que conlleva desarrollar nuevos procedimientos y pruebas sobre dimensiones hasta ahora nunca abordados.	Elaborar los servicios centrales de los programas y hojas de trabajo estándares, así como de documentación técnica que soporte y facilite la implementación homogénea del modelo. Apoyo técnico permanente desde los servicios centrales.

condicionada por el modelo de organización imperante (burocrático) y el tipo de función de control predominante, la función interventora, centrada en verificar la regularidad formal de los actos. Por lo tanto, se buscaba la especialización en el manejo de textos legales y en el conocimiento del ordenamiento jurídico regulador de la gestión económica y financiera de la Administración.

Este nuevo sistema de control orientado a resultados, multidimensional, exige desarrollar un potente plan de formación y reciclaje permanente en nuevas disciplinas y habilidades, entre las que cobran un peso significativo las relacionadas con el gerencialismo, la planificación y dirección estratégica, la gestión del factor humano, y de los principios fundamentales que conforman los modelos de la filosofía de gestión de la calidad.

El control financiero permanente tiene un fuerte carácter constructivo. Para poder diagnosticar debilidades en la aplicación de principios de buena gestión es preciso, primero, adquirir formación sobre los mismos. En este sentido, el conocimiento de los principios contenidos en los modelos y normas de la filosofía de la calidad o los que informan de la moderna dirección de las personas son las fuentes principales de las que debe nutrirse el control financiero permanente a la hora de abordar las perspectivas distintas a la del control de la legalidad.

La práctica totalidad del personal con titulación superior ha recibido formación en dirección por objetivos, sistemas de gestión de calidad, recursos humanos, habilidades y técnicas gerenciales, etc.

2.2.2 Aspectos críticos del proceso de cambio

a. No minusvalorar la resistencia al cambio

Hemos considerado conveniente incluir en este artículo algunas reflexiones en torno a las resistencias que han ido surgiendo en nuestro proceso de cambio, pues si, como hemos señalado anteriormente, la capacidad para ejecutar la estrategia es la clave del éxito, es posible que otras organizaciones que se planteen

cambios similares puedan extraer alguna conclusión que favorezca su propio proceso de modernización.

Desde un principio se percibió claramente que el cambio del modelo de control debía tratarse como un cambio cultural, pues afectaba a elementos identitarios, culturales, arraigados fuertemente en las personas que venían desempeñando la función interventora durante toda o gran parte de su vida profesional. Se planificaron numerosas acciones comunicativas y de formación para transformar la visión del grupo, para hacer perceptible la necesidad de una nueva manera de hacer las cosas,

Quizá la siguiente cita, que hoy se podría suscribir a cualquier gurú de la gerencia, revele la energía que se necesita desplegar en todo cambio organizacional: "[...] nada es más difícil, ni de éxito tan dudoso y arriesgado en la práctica, como la introducción de leyes nuevas. Aquel que la emprende tiene por enemigos a cuantos se hallaban bien con las leyes antiguas, y no puede contar sino con aquellos a quienes las nuevas serían ventajosas: defensores débiles cuya tibieza nace en parte del miedo de sus contrarios, a quienes asiste el poderoso influjo del antiguo orden de cosas, y en parte de la incredulidad de los hombres, que naturalmente desconfían de toda mudanza, mientras la ha confirmado una larga experiencia". Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, 1513.

b. La insuficiencia de sistemas de información sobre objetivos y resultados de la gestión

No cabe duda de que un modelo de control orientado a resultados precisa de la existencia, en los ámbitos de gestión, de información sistematizada sobre el nivel de cumplimiento de objetivos. No obstante, esta afirmación suele ser la excusa habitual para postergar la aplicación de este tipo de modelos, dada la insuficiencia generalizada de sistemas de información orientados al seguimiento de los resultados.

En los primeros años de aplicación de nuestro modelo de control es frecuente constatar la ausencia o insuficiencia de objetivos e indicadores de gestión relevantes. La evidencia de este panorama en los primeros informes de control financiero permanente y en el Informe General que se eleva al Gobierno comienza a inducir efectos, y se están elaborando diversas iniciativas transversales para revertir esta situación.

2.3 La estructura del modelo de control financiero permanente que aplica la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias

El modelo intenta abordar un enfoque sistémico de la organización analizada, esto es, concibe la organización como un sistema integrado por diversos subsistemas que se encuentran interrelacionados entre sí.

Su enfoque se basa en la adaptación de la herramienta del Cuadro de mando integral. Trata de ofrecer una visión de cómo funciona la entidad o departamento analizado de una manera integral, desglosando el análisis y evaluando su gestión en cinco perspectivas, a fin de complementar los tradicionales indicadores financieros con otros no financieros.

Para cada perspectiva se determinan objetivos de control (véase gráfico 4) que, a su vez, se descomponen en objetivos específicos, que deben verificar los equipos de control.

El modelo se nutre de la lógica indiscutible del Cuadro de mando integral:

1. Las entidades del sector público se encontrarán especialmente legitimadas si obtienen resultados que son apreciados por sus grupos de interés, sin poner en peligro su viabilidad financiera (perspectivas del ciudadano y financiera).
2. Se obtendrán buenos resultados (para los ciudadanos y demás grupos de interés y financieros) si se desarrollan unos procesos internos de gestión eficaces, eficientes y respetuosos con la legalidad (perspectiva de los procesos internos).
3. Se obtendrán unos procesos internos de gestión eficaces y eficientes y respetuosos con la legalidad si la organización cuenta con los activos intangibles adecuados: un liderazgo directivo con altas

Cuadro 5

Las cinco perspectivas

Perspectiva del capital humano y organizativo (H)	Destinada a diagnosticar si desde la función directiva se desarrolla un liderazgo que ponga en práctica el principio de orientación a resultados, implementando un sistema de gestión guiado por un proceso de dirección y planificación estratégica que conduzca a la organización a la excelencia; a extraer conclusiones del análisis de los principales aspectos e indicadores del sistema de recursos humanos, a fin de aportar información sobre el grado de alineación y adecuación de este para la ejecución de las políticas y de los programas públicos.
Perspectiva de los procesos internos (P)	Para verificar si la organización analizada dispone del enfoque de la gestión por procesos y si los procesos clave para el rendimiento de la organización se desarrollan de forma eficaz y eficiente. En esta perspectiva pueden incluirse objetivos propios de la auditoría de sistemas y procedimientos.
Perspectiva de la legalidad (L)	Destinada a comprobar si los distintos actos y procedimientos se han desarrollado de conformidad con las disposiciones y directrices que se tengan que aplicar. Perspectiva tradicional del control interno.
Perspectiva financiera (F)	Destinada a analizar los indicadores de tipo financiero, para comprobar si la gestión que se desarrolla es respetuosa con el principio de estabilidad o equilibrio presupuestario y con los objetivos de la política financiera; a efectuar el seguimiento de la ejecución presupuestaria, y a analizar el impacto de la gestión en los resultados financieros del sujeto sometido a control.
Perspectiva del ciudadano y demás grupos de interés (C)	Analizar y evaluar la información derivada de los indicadores de gestión de especial relevancia para los ciudadanos y demás grupos de interés existentes en la Administración pública. Incorporar comprobaciones materiales e inspecciones *in situ* del destino final del gasto público.

Gráfico 3

Relación causa-efecto entre las distintas perspectivas

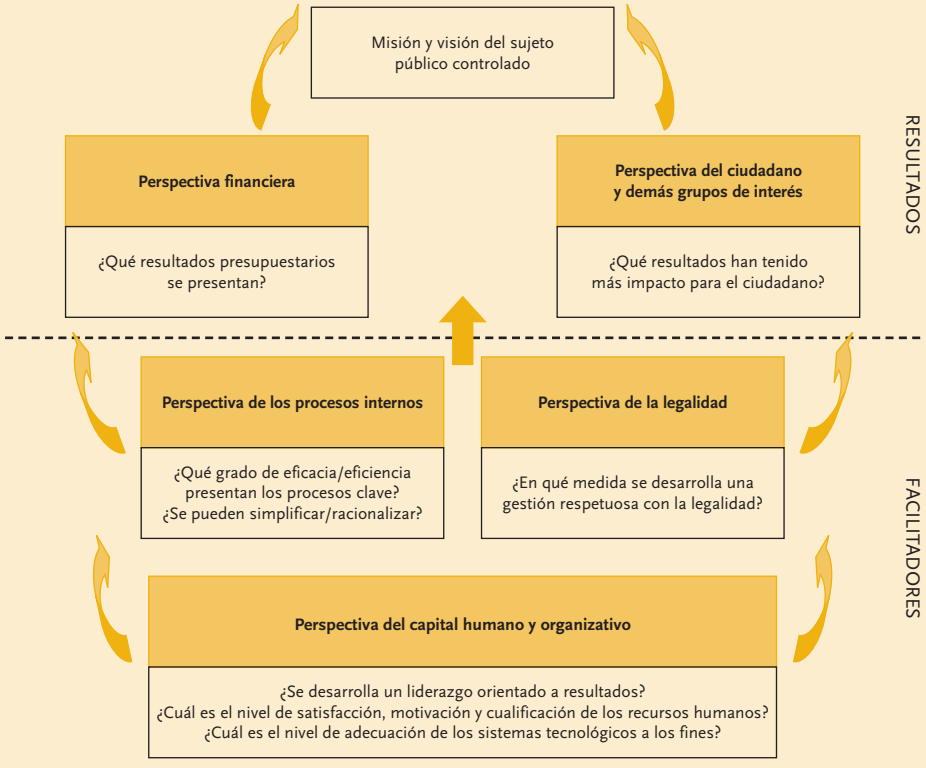
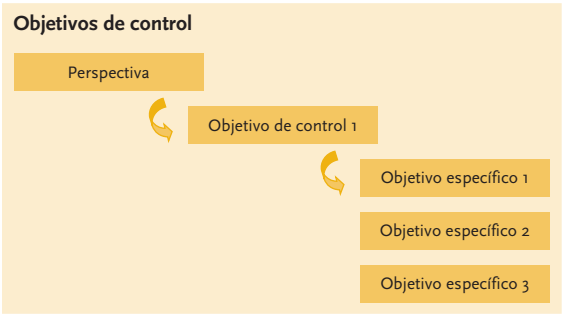

Misión y visión del sujeto público controlado
Perspectiva financiera
¿Qué resultados presupuestarios se presentan?
Perspectiva del ciudadano y demás grupos de interés
¿Qué resultados han tenido más impacto para el ciudadano?
RESULTADOS
Perspectiva de los procesos internos
¿Qué grado de eficacia/eficiencia presentan los procesos clave? ¿Se pueden simplificar/racionalizar?
Perspectiva de la legalidad
¿En qué medida se desarrolla una gestión respetuosa con la legalidad?
Perspectiva del capital humano y organizativo
¿Se desarrolla un liderazgo orientado a resultados? ¿Cuál es el nivel de satisfacción, motivación y cualificación de los recursos humanos? ¿Cuál es el nivel de adecuación de los sistemas tecnológicos a los fines?
FACILITADORES

Gráfico 4



capacidades, los recursos humanos con las competencias precisas, los sistemas de información precisos, etc. (perspectiva del capital humano y organizativo)

Por lo tanto, la estructura del Cuadro de mando integral aporta al modelo de control interno dos aspectos sustanciales:

1. En la fase de planificación de los objetivos de control, ofrece un marco para la reflexión y determinación de los mismos. Ayuda a visualizar la disciplina que deben seguir las unidades de control en la planificación y determinación de los objetivos de control que se realiza para cada sujeto del sector público.
2. En la fase de elaboración del informe de control, de presentación de las conclusiones, presta su estructura de contenidos a fin de que el control efectuado ofrezca una visión integral, sistémica, del modo de funcionar de la organización analizada.

Veamos la forma de abordar cada una de las perspectivas o áreas de trabajo del modelo de una manera concisa.

2.3.1
La perspectiva del capital humano y organizativo (H)

En esta perspectiva se insertan objetivos de control y se diseñan pruebas para tratar de describir, medir y evaluar activos intangibles que configuran el capital organizativo y el capital humano del sujeto público sometido a control.

2.3.1.1
Objetivos de control relativos al capital organizativo

Los objetivos del control relativos al capital organizativo tratan de analizar y valorar, de forma principal, el grado en que los distintos centros directivos despliegan un sistema de dirección estratégica orientado a resultados, e intentan aportar información sobre activos intangibles como la calidad directiva, así como el análisis de determinadas manifestaciones de la cultura organizacional imperante, como el compromiso con la formación y el aprendizaje permanente, la innovación, el trabajo en equipo, etc.

Tiene una potente fuerza inductora, y se aprecian, desde los primeros momentos de la aplicación de esta modalidad de control, compromisos de mejora en muchos centros directivos a raíz de las medidas propuestas.

Veamos, como ejemplo de objetivo de control efectuado en este ámbito, el H.1. "El liderazgo y la orientación a resultados". Dentro de ese objetivo se desarrollaron pruebas para cubrir los siguientes objetivos específicos:

1. Verificar si desde la función directiva se impulsa la definición de la misión, la visión y los valores corporativos,
2. Verificar si se recoge información sobre las expectativas y necesidades de los grupos de interés.
3. Verificar si se desarrolla un proceso de dirección y planificación por objetivos riguroso.
4. Verificar el nivel de despliegue de una muestra de los objetivos y acciones incluidas en la planificación.
5. Recabar la percepción del personal directivo (altos cargos de categoría inferior a viceconsejero) y predirectivo (jefes de servicio y asimilados) sobre determinados aspectos organizativos y de funcionamiento de la Administración pública.

Las conclusiones obtenidas en los informes de control financiero permanente, tras el análisis de este objetivo durante el primer año de aplicación, evidencian que nos encontramos ante una de las principales debilidades del sistema de gestión de la Administración pública, que guarda una estrecha relación con la necesidad de culminar el proceso legislativo y reglamentario que tiende a institucionalizar una función directiva profesional.

En efecto, de los cuarenta y cuatro centros directivos analizados, pertenecientes a departamentos de la Administración pública de nuestra comunidad autónoma y sus organismos autónomos de carácter administrativo, con categoría de Secretaría General Técnica, Dirección General o asimilado, solo el 4,5% tienen interiorizado e implementan un proceso de dirección y planificación por objetivos que pueda considerarse como tal; esto es, básicamente, que tengan articulado en su seno un proceso en el que de forma sistemática se sucedan las siguientes fases:

1. Diagnosticar y recoger información acerca de las expectativas y necesidades de sus grupos de interés.
2. Determinar de forma expresa los objetivos y las metas en atención a dichas necesidades y expectativas.
3. Definir indicadores para medir el nivel de cumplimiento de sus objetivos.
4. Hacer actuaciones de seguimiento y evaluación periódicas.
5. Retroalimentar la planificación con objetivos o planes de mejora.

En un porcentaje cercano al 50% de los centros directivos analizados se dispone de algún plan de tipo sectorial o planifican actividades o acciones concretas, pero estas iniciativas de planificación o no abordan de manera integral la gestión del órgano o no tienen un enfoque sistémico (no se platean la interacción con los posibles objetivos de otros órganos del mismo departamento, ni con otros departamentos) y, sobre todo, el proceso de planificación presenta lagunas, disfunciones o deficiencias técnicas importantes:

1. En casi todos los casos no se identifican los grupos de interés, ni se recoge información sobre sus expectativas o necesidades para fijar los objetivos.
2. Hay deficiencias en la técnica para determinar los objetivos y las metas (objetivos definidos de forma poco concreta o no mensurable; indefinición de las metas o valores de referencia que se pretenden alcanzar).
3. Hay ausencia o deficiencias en la técnica de definición de los indicadores para medir el grado de consecución de los objetivos (o no se determinan o estos no reúnen las cualidades necesarias de relevancia, pertinencia, objetividad, etc.).
4. No se identifican las personas o equipos responsables de cada objetivo.
5. Las iniciativas u objetivos propuestos no se someten a evaluación de manera sistemática o esta se hace de manera poco rigurosa.

No obstante, también se han identificado centros directivos que desarrollan un proceso de planificación estratégica rigurosa, que se señalan como referentes para los demás.

Para analizar el perfil directivo y predirectivo se obtiene la percepción de los altos cargos y jefes de servicio sobre una serie de aspectos organizativos y de funcionamiento de sus departamentos, a través de unos cuestionarios que se cumplimentan de forma anónima, cuyos resultados completan las conclusiones obtenidas en las otras pruebas. Así, por ejemplo, los altos cargos manifiestan como áreas prioritarias sobre las que les gustaría recibir formación, las de planificación y organización, y reciben una menor puntuación la formación en tareas operativas, de gestión o técnicas. Cuestionados sobre qué aspectos consideran básicos desarrollar urgentemente para mejorar su gestión, las respuestas recibidas revelan la percepción generalizada de la necesidad de mejorar principalmente la coordinación interna y los métodos organizativos; la planificación estratégica y la dirección por objetivos; disponer de un presupuesto más orientado a objetivos concretos y mejorar la estructura de medios humanos

disponibles. El aspecto menos valorado es el de restablecer un modelo de control de carácter previo que tenga como foco verificar que los actos administrativos se ajusten a la legalidad.

Desde esta perspectiva se presta también una especial atención a verificar si se desarrolla en los distintos departamentos una planificación de recursos humanos alineada con la planificación estratégica, con el ánimo de implementarla en el caso de que no exista.

Como ejemplo paradigmático de resultados del control en este ámbito, cabe relatar el caso de un centro directivo cuya actividad principal era la gestión de subvenciones. Con el modelo de control anterior, el de función interventora, su actividad era año tras año objeto de reparo por parte de la Intervención delegada, por no ajustarse sus actos al ordenamiento jurídico. En el primer año de aplicación del control financiero permanente uno de los objetivos de control fue analizar el grado de adecuación de los perfiles de competencias de los recursos humanos a los perfiles que requerían los puestos, encontrándose con que la práctica totalidad de los titulados superiores de la plantilla de dicho centro pertenecían a un cuerpo facultativo que no tenían ninguna relación ni preparación con el área jurídica, sino con el sector material al que se destinaban las subvenciones. Las medidas a recomendar para mejorar la gestión desde el punto de vista de la legalidad se encontraron, en este caso, en el análisis de una perspectiva distinta a la de legalidad.

2.3.1.2

Los objetivos de control relativos al capital humano

Los objetivos del control relativos al capital humano tratan de analizar la información de los indicadores más relevantes de los recursos humanos de la entidad sometida a control, de sus características laborales, de cómo evoluciona su nivel de formación, su tasa de temporalidad, de los efectos de la política de reconocimientos e incentivos existente y su vinculación con los resultados; del índice de absentismo, y demás indicadores, siempre bajo el prisma de emitir una opinión acerca de su adecuación o alineación con los objetivos estratégicos que la entidad se ha propuesto cumplir.

Desde finales del siglo XX, la consideración del conocimiento, del talento de los individuos, del denominado *capital intelectual* se ha erigido como el factor determinante para generar riqueza, para incrementar la productividad y para adquirir ventaja competitiva entre las organizaciones. Sin embargo, nos encontramos con un dilema interesante: el activo más importante es el menos entendido (Kaplan y Norton, 2001). El responsable principal de la creación de valor en cualquier organización es aquel cuya gestión menos parece preocupar a la generalidad de los directivos.

La función de recursos humanos se continúa percibiendo como una función meramente administrativa y operacional y no como una función estratégica para generar valor. Es sintomático que la función de control interno en el sector público, por lo que respecta a esta área, se haya limitado en exclusiva al control de su coste y a verificar que los actos por los que se reconozcan derechos económicos al personal y su reflejo en las nóminas se ajusten al ordenamiento jurídico.

Los créditos para gastos de personal suelen ser el primer componente de cualquier política de ajuste o de recorte presupuestario. El problema es que estos ajustes se suelen realizar de forma lineal y sin discriminación, basados en la errónea presunción de que con ello se aligera siempre de "grasa sobrante" a la Administración. ¡Cuánto pretendido ahorro ha terminado saliendo más caro! Este enfoque exclusivamente eficientista, sin tener presente la eficacia, a largo plazo resulta peligroso.

Conscientes de que el conocimiento se ha convertido en el factor de producción más importante en la actualidad, los diversos modelos que desde el ámbito académico y profesional se han elaborado para medir y evaluar el funcionamiento de las organizaciones, como el nivel de excelencia en el que se encuentran, atienden de forma prioritaria al factor humano, a diagnosticar y medir el grado de contribución de este al éxito de las organizaciones. Se trata de verificar si los recursos humanos contribuyen a la implementación de la

Cuadro 6

Perspectiva de los procesos internos

P.1. Verificar si en el seno de la organización sujeta a control existe preocupación por aplicar un enfoque de gestión por procesos.

P.2. Analizar y medir, en cada ejercicio, algún proceso clave para el rendimiento del departamento o entidad analizada, para identificar ineficiencias y realizar propuestas de mejora.

P.3. Analizar el sistema de control interno de la organización y hacer el seguimiento de las deficiencias y recomendaciones advertidas en los informes de control.

estrategia o la entorpecen, a los efectos de descubrir y potenciar sus efectos positivos en el primer caso o diagnosticar y remover sus efectos negativos en el segundo.

La tarea no es sencilla, pero además se ve agravada en la Administración pública no solo por la forma en que se desarrolla la función de gestión de personas (denominación más actual para esta función, que trata de resaltar que no se consideren a las personas como un recurso más), que se encuentra a años luz de su concepción moderna, sino porque no existe percepción en la alta dirección del carácter estratégico de esta función para el desempeño organizacional, lo que impide su necesaria evolución.

Por ello, entendemos que la función de control interno tiene aquí uno de sus retos importantes: contribuir a hacer perceptible la importancia de la adecuada gestión del factor humano e intentar aportar información sobre la evolución de los intangibles que provienen de las personas que afectan a los resultados e impactos de las políticas públicas.

2.3.2 La perspectiva de los procesos internos (P)

Dentro de esta perspectiva se trata de abarcar, como objetivos de análisis, principalmente los del cuadro 6.

Para los dos primeros objetivos el equipo que realiza el control financiero permanente debe identificar y seleccionar, en cada ejercicio, algún proceso o subproceso, relacionado con la gestión económica financiera del sujeto público sometido a control.

Con el primer objetivo (P.1), para el que ha servido de orientación los principios y prácticas de buena gestión que subyacen en el criterio 5, "Procesos", del modelo EFQM de excelencia, se trata de verificar si la organización analizada tiene identificados a los grupos de interés del proceso seleccionado para el análisis; si aplica en su gestión estándares de sistemas como, por ejemplo, los de gestión de la calidad, gestión medioambiental o gestión de riesgos laborales; si tiene definidos los objetivos de rendimiento e indicadores del proceso o si se utiliza la medición de los indicadores y de las percepciones e información procedente de actividades de aprendizaje para establecer prioridades, objetivos de mejora y métodos operativos perfeccionados.

Para el segundo propósito (P.2), el equipo que realiza el control financiero permanente trata, respecto al proceso seleccionado, de:

1. Describirlo, tratando de identificar la relación causa-efecto con las otras perspectivas.
2. Representarlo gráficamente, descomponiendo las actividades en las que consiste a fin de analizar de forma crítica cuál es el valor que aporta cada actividad al proceso, en orden a identificar sus principales ineficiencias y disfunciones y, en la medida de lo posible, proponer medidas de simplificación y racionalización o de mejora.
3. Comparar los indicadores del proceso que estuviesen disponibles con otros que sirvan de referentes (series temporales o de otras organizaciones, *benchmarking*), a fin de analizar la evolución de su eficiencia y eficacia, y, en caso de inexistencia de indicadores de proceso, recomendar el establecimiento de los más adecuados.

Como ejemplos de procesos seleccionados en los primeros años de aplicación del modelo cabe citar el de reintegro de subvenciones y el de reintegro de haberes

abonados en nómina indebidamente. Como resultado de las actuaciones de control se detectaron disfunciones importantes en algunos ámbitos de gestión, y se efectuaron variadas recomendaciones parar mejorarlos.

Dada la importancia que para la propia eficacia y credibilidad del sistema de control tiene el seguimiento de las deficiencias y recomendaciones advertidas en los informes de control anteriores, se le destina un objetivo de control dentro de esta perspectiva (el P.3). En él se trata de analizar si la organización sometida a control tiene interiorizados procesos tendentes a dar cumplimiento a las deficiencias y recomendaciones advertidas por el órgano de control interno. En nuestro modelo de control financiero permanente el informe definitivo del control, en el que se recogen las actuaciones llevadas a cabo y sus resultados durante el ejercicio, va acompañado de una propuesta de plan de medidas correctivas y de mejora, en el que se recoge la propuesta de actuaciones que debe poner en marcha el gestor para corregir desviaciones del principio de legalidad, así como las medidas que se recomiendan para mejorar la eficacia, la eficiencia y demás principios de buena gestión.

Sobre las primeras (medidas correctivas), al centro gestor solo le cabe presentar una discrepancia jurídica. En caso de desacuerdo, ante la Intervención General, y de confirmarse el criterio de la unidad de control, el gestor podría someter la controversia a la decisión del Consejo de Gobierno. Sin embargo, respecto a las medidas de mejora, la opinión del órgano o unidad de control no prevalece sobre la del gestor. En este caso, se trataría de buscar un consenso sobre el contenido, la forma de aplicación y el plazo para cumplir la medida, con el ánimo de alcanzar un compromiso del centro gestor que se recoge en el plan de medidas definitivo. El seguimiento de este plan de medidas es el fin principal de este objetivo de control.

2.3.3
La perspectiva de legalidad (L)

El control de la legalidad de la gestión económica y financiera es el más antiguo de los controles realizados en el sector público. La Constitución española, en su artículo 133, establece que "las administraciones públicas solo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes".

La verificación del principio de legalidad en la gestión económica y financiera sigue ocupando una parte sustanciosa del total de los trabajos desarrollados de control financiero permanente,[5] realizándose principalmente sobre operaciones o expedientes de gastos seleccionados por muestreo estadístico, con una frecuencia periódica,[6] según se trate de un tipo de gasto u otro; también se someten a control de legalidad una muestra de actos administrativos sin repercusión directa en gastos, como son las justificaciones de beneficiarios de subvenciones de abono anticipado, justificación de libramientos a justificar, modificación de bases reguladoras de subvenciones, desestimación de solicitudes de subvenciones, ampliaciones de plazo de realización de actividad o de justificación en materia de subvenciones, recursos, modificaciones de contrato sin alteración del precio, ampliaciones del plazo de ejecución de contratos sin repercusión presupuestaria, etc.

La elaboración de numerosas hojas de trabajo estándares para el chequeo por las intervenciones delegadas de los requisitos y extremos que el ordenamiento jurídico prevé para cada tipo de negocio jurídico que cae en la muestra ha supuesto un considerable esfuerzo para la Intervención General, que comienza a verse compensado no solo por la agilización de las actuaciones de control financiero, sino también por la evidente homogeneización y coordinación que se produce entre las intervenciones delegadas, y porque favorece y acorta el plazo de aprendizaje del personal.

Respecto al modelo anterior, de función interventora, el control de la legalidad en el control financiero

5. La Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria señala, en su artículo 139, que el mismo tiene entre sus objetivos: "la verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora".

6. Mediante resolución de la Intervención General, se dictan instrucciones sobre la utilización de técnicas de muestreo para los objetivos de la perspectiva de legalidad.

Cuadro 7

Perspectiva de orientación al ciudadano

C.1. Destinado a analizar y evaluar los indicadores de gestión disponibles, con respecto a algún programa de gastos, objetivos definidos por el centro gestor, líneas de actuación o proyectos de inversión, seleccionados a criterio del correspondiente interventor delegado. Entre estos indicadores se analiza la tendencia que presenta el indicador de "tiempo medio de abono de los contratos a los proveedores".

C.2. Destinado a analizar la tendencia que presenta el grado de satisfacción expresado por los ciudadanos y demás grupos de interés en los estudios y encuestas que se hayan realizado sobre políticas, programas o servicios públicos del sujeto público sometido a control.

permanente se ve potenciada por sinergias derivadas del análisis de otras perspectivas del modelo.

Así por ejemplo, dentro de la perspectiva que denominamos del ciudadano y demás grupos de interés se incluyen verificaciones físicas de que la realidad en la materialización del gasto coincide con la reflejada en la documentación jurídica del expediente. Las deficiencias advertidas con ocasión de estas comprobaciones pueden dar lugar a la emisión de propuestas de actuación basadas en incumplimientos del principio de legalidad.

Otras sinergias pueden venir de los análisis que se efectúen en la perspectiva de procesos (pues muchas de las irregularidades o incumplimientos legales pueden traer causa de procesos de gestión interna deficientes) o de la perspectiva del capital humano (por ejemplo, cuando se advierta que las irregularidades o incumplimientos legales en la tramitación de determinados expedientes tienen origen en el perfil formativo o profesional de las personas que tienen encomendadas tareas de gestión, como ya hemos comentado).

2.3.4 La perspectiva financiera (F)

Con esta perspectiva se trata de analizar y presentar información derivada del análisis de la ejecución presupuestaria y de los indicadores económicos y financieros que permitan evaluar si se cumplen los objetivos de política financiera adoptados por el Gobierno y el Consejo de dirección de la entidad analizada, y si se ha desarrollado una gestión económica respetuosa con el principio de estabilidad presupuestaria.

Asimismo, dentro de esta perspectiva se planifican pruebas destinadas a verificar la correcta imputación contable de los gastos y, en general, la fiabilidad de la información financiera que presente el departamento o la entidad bajo control.

La información de la contabilidad financiera ha gozado tradicionalmente de la mayor importancia para evaluar el desempeño de las organizaciones y para tomar decisiones directivas. En la actualidad, sin embargo, es creciente el consenso doctrinal, académico y profesional sobre la insuficiencia de esta perspectiva para medir el rendimiento y para captar el auténtico valor de una organización, que debe ser complementada con indicadores no financieros. Por ello, en nuestro modelo de control financiero permanente intentamos poner en valor la información que dimana del presupuesto con la de los análisis realizados en las otras perspectivas del modelo.

La Ley de la Hacienda Pública Canaria, al igual que la Ley General Presupuestaria, considera como uno de los objetivos del control financiero permanente el seguimiento de la ejecución presupuestaria (artículo 139 *b* de la LHPC y 159.1 *b* de la LGP). Este seguimiento de la ejecución presupuestaria no debe limitarse, por supuesto, a la verificación del grado de ejecución, sino que, por el contrario, apela más bien al análisis del comportamiento de aquellas partidas de gasto que, a juicio profesional del equipo de control, pueden poner en riesgo el principio de estabilidad presupuestaria o criterios de política financiera, eventualmente determinados por el Gobierno o la dirección de la entidad.

2.3.5 La perspectiva del ciudadano y demás grupos de interés (C)

Dentro de esta perspectiva se desarrollan cuatro objetivos de control; los dos primeros están relacionados con el principio de orientación al ciudadano (cuadro 7).

El principio de orientación al cliente es uno de los conceptos fundamentales de la excelencia en la gestión de las organizaciones. Satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos se ha convertido, en la actualidad, en la razón más importante para legitimar la existencia de las organizaciones del sector público.

Suministrar información que permita evaluar la marcha de los indicadores de más relevancia desde el punto de vista de los ciudadanos y demás grupos de interés en las políticas públicas debe ser un objetivo principal de un sistema de control orientado a resultados.

Es aquí donde la información derivada del sistema de indicadores de resultados de la gestión y su comparación con referentes adquiere la mayor relevancia. Exige al equipo de control una investigación rigurosa del conjunto de indicadores disponibles, a los efectos de seleccionar aquellos que sean especialmente reveladores y suficientes para obtener una visión del funcionamiento de la entidad analizada.

Ciertamente, en esta perspectiva el control financiero permanente puede y debe desplegar una gran fuerza inductiva para que la entidad sometida a control se comprometa de manera adecuada con la cultura de la medición, y proceda a determinar indicadores de gestión generalmente aceptados por la doctrina científica o profesional, cuando se constate que su ausencia evidencia una despreocupación por medir resultados relevantes que impidan su comparación con otros referentes. No todos los indicadores deseables son objeto de tratamiento y no todos los que son objeto de seguimiento resultan deseables.

Asimismo, se insertan en esta perspectiva otros dos objetivos de control relacionados con la comprobación material de la realidad del gasto y que se destinan al uso previsto, tanto en el área de contratación (C.3) como de subvenciones (C.4). Se trata con ello, de superar ese carácter meramente formalista que tenía la función interventora, para detectar posibles irregularidades en el procedimiento y fraudes en el destino del gasto público. Por lo tanto, estos dos últimos objetivos retroalimentan la perspectiva de legalidad.

Tienen especial intensidad estas comprobaciones *in situ* en los contratos de obras, en los que se han multiplicado las actuaciones de verificación durante la ejecución de las mismas, con el objeto de comprobar lo siguiente:

1. Que el proyecto aprobado define con precisión las obras y sus características técnicas.
2. Que las certificaciones de obra expedidas mensualmente reflejan fielmente las unidades de obra ejecutadas en dicho periodo.
3. Que los proyectos modificados obedecen a necesidades nuevas e imprevistas y que en los mismos se da cumplimiento a los requisitos técnicos establecidos en la normativa de contratación.

3 Epílogo

Si bien la aplicación del nuevo modelo de control lleva un corto recorrido temporal en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, comienzan a advertirse una serie de efectos positivos, que deseamos que se consoliden con el transcurso de los años, y que pueden sintetizarse en los siguientes:

1. Los informes de control financiero permanente están ofreciendo una visión sistémica del funcionamiento de los sujetos del sector público sobre los que se aplica, y presentan la información a modo de cuadro de mando integral. El análisis de la relación causa-efecto entre indicadores de diferentes perspectivas potencia la identificación de los principales puntos fuertes y débiles de la gestión.
2. El control financiero permanente está comenzando a inducir la aplicación de principios y prácticas gerenciales en los centros directivos,

de forma principal, dirección y planificación estratégica. Uno de los indicadores del propio proyecto de implantación del control financiero permanente que sometemos a medición es el de la evolución del porcentaje de centros directivos que aplican de forma continuada un sistema de dirección estratégica respecto del total de centros.

3. La implantación del nuevo modelo de control ha dotado de mayor agilidad a los procedimientos de gastos. La tramitación de las actuaciones administrativas no se ven paralizadas en cada una de las fases del procedimiento de gastos para requerir el informe previo de la Intervención. Desde el primer año de su aplicación se advierte una importante agilización de la gestión económica respecto al ejercicio anterior en el que se aplicaba la función interventora.
4. El control financiero permanente está contribuyendo a erradicar cierta despersonalización por la gestión desarrollada existente en algunos ámbitos de gestión.
5. El control financiero permanente está comenzando a generar cierta competitividad interna entre servicios y órganos similares, al publicarse comparaciones y *ranking* de resultados obtenidos en los informes de control. El análisis comparado de indicadores de gestión permite identificar y extender las mejores prácticas de gestión (*benchmarking*) a través de informes que recogen los aspectos más relevantes de las distintas actuaciones de control desarrolladas en todos los centros del Gobierno.
6. Por último, el nuevo modelo de control está también comenzando a retroalimentar la planificación y diseño de las políticas públicas. La información más relevante que, derivada de los controles, se está elevando al Gobierno y puede convertirse en una buena palanca para orientar la acción gubernamental. Así, tras la elaboración del primer informe general de control financiero permanente, han comenzado a elaborarse ya iniciativas transversales que tratan de mejorar la gestión financiera.

Reinventar el control interno, de manera que esta función pueda maximizar su valor para mejorar la gestión pública, no solo se nos antoja una estrategia de primera magnitud para aquellas agendas políticas que busquen modernizar la gestión pública, sino que desde el momento en que nuestra legislación financiera ha incorporado decididamente la orientación a resultados como uno de sus principios esenciales de funcionamiento de las administraciones públicas, al órgano de control interno no le queda otra alternativa.

Aristóteles señalaba que "las leyes más útiles, las leyes sancionadas con aprobación unánime de todos los ciudadanos, se hacen ilusorias si la educación y las costumbres no corresponden a los principios políticos" (Aristóteles, *Política*). Por ello, concluimos albergando la esperanza de que el control financiero permanente aporte su granito de arena para transformar la cultura de gestión del gasto público en el sentido indicado por las normas.

4 Referencias

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. Documento n.º 16, 1997.

Becker, B.; Huselid, M.; Ulrich, D. *El cuado de mando de recursos humanos*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2001.

Brooking, A. *El capital Intelectual*. Ediciones Paidós, 1997.

Caamaño Alegre, J. "El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria". Instituto de Estudios Fiscales. DOC. N.º 5/2007.

Caamaño Alegre, J.; Ruiz Álvarez, J. L. "Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 51/2008. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

Drucker, Peter F. *La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*. Ed. Ateneo, 2002.

Echebarría, K.; Mendoza, X. "La especificidad de la gestión pública: El concepto de *management público*". A: Losada, Carlos (ed.). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C. EUA, 1999.

Edvisson, L.; Malone, M. *El capital intelectual*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 1999.

Goma, R.; Subirats, J. *Políticas públicas en España*. Editorial Ariel, SA, 1999.

Guy, P. "Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nueva formas de control?". Foro Internacional 182, XLV. 2005.

Handy, Ch. *Preparando el futuro*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Hass Edersheim, E. *Enseñanzas de Peter Drucker. Consejos finales del padre de la administración moderna*. McGraw-Hill, 2007.

Huselid, M.; Becker, B.; Beatty, R. *El cuadro de mando del capital humano. Gestión del capital humano para ejecutar la estrategia*. Ediciones Deusto, 2005.

Intervención General de la Administración del Estado. *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público*. Ministerio de Economía y Hacienda (1.ª edición: 1997; 1.ª reimpresión: 2006).

Kaplan, R.; Norton, D. *Cómo utilizar el Cuadro de mando integral*. Harvard Business Scholl Publishing Corporation. Ediciones Gestión 2000, 2001.

Kaplan, R.; Norton, D. *Mapas estratégicos, convirtiendo activos intangibles en activos tangibles*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2004.

Maluquer i Amorós, S.; Tarrach i Colls, A. "Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 43/2006. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

Mendoza Mayordomo, X. "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa". *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, n.º 26, 1993.

Metcalfe, L. "Public Management: From Imitation to Innovation". ECPR Conference, University of Essex, 1991.

Metcalfe, L.; Richards, S. "Improving Public Management". Sage Publications of London, 1987.

Mora Corral, A.; Vivas Urrieta, C. *Nuevas herramientas de gestión pública: El Cuadro de mando integral*. AECA, 2001.

Peters, T. *La empresa que viene I: Pistas para entender los modelos de organización del siglo XXI. Los nuevos líderes*. Alta Gestión, 2001.

Prats i Catalá, J. "Derecho y Management en las Administraciones Públicas". *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, n.º 26, 1993.

Prats i Catalá, J. "De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza". INAP, 2005.

Prats i Catalá, J. "Administraciones Públicas. Algunas tendencias de futuro". Jornadas sobre Evaluación de Políticas Públicas como herramienta para la modernización de la Administración. Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias e Instituto Canario de Administración Pública, 2008.

Reichard, C. "Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries". *A Review of Ten Years of Modernisation: The HRM Perspective*, 2002.

SCHEIN, Edgar H. *Psicología de la Organización*. Ed. Prentice Hall, 1982.

SCHICK, A. "Contemporary Innovations in Budgetary Theory and Practice". Paper presented in the III Program in Public Economics, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 9-13 de julio, 2007.

SENGE, P. *La quinta disciplina*. Ed. Granica, SA, 1993.

STEWART, Thomas A. *La nueva riqueza de las organizaciones: El capital intelectual*. Ed. Granica, SA, 1998.

SUBIRATS, J.; GOMÁ, R. *Políticas Públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Editorial Ariel, SA, 1998.

TORRES PRADAS, L. *La auditoría operativa: Un instrumento para la mejora de la gestión pública*. AECA, 2002.

VALERO IGLESIAS, J. *Documentación Administrativa*, revista n.º 223, 1990.

ZAPICO GOÑI, E. "Condiciones para el desarrollo del control por resultados en la gestión pública". *Papeles de Economía Española*, n.º 95, 2003.

ZAPICO GOÑI, E. "Nueva aproximación a la reforma presupuestaria: Hacia un modelo coherente con el contexto y relevante para la disciplina de gasto a nivel agregado". *Presupuesto y gasto público*, 51/2008: 199-230. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

La evaluación de programas, la planificación presupuestaria basada en resultados y la PART

Katherine G. Willoughby
Paul Benson
Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

"La reforma es y será una característica esencial del gobierno."
Dull, 2006, p. 190

1 Introducción

El proceso de elaborar los presupuestos federales en el gobierno de los Estados Unidos se ha reformado continuamente y ha evolucionado desde un sistema fragmentado y guiado por la legislación, centrado en el control fiscal, hasta un proceso más centralizado y guiado de forma ejecutiva, centrado en las políticas. Actualmente, el interés en el déficit (1.500 millones de dólares, previsto para 2011) y la deuda (14.200 millones de dólares, en marzo del 2011) del presupuesto federal eclipsa cualquier aplicación de una orientación basada en los resultados o en el cumplimiento de las decisiones presupuestarias. En este artículo se ofrece una visión general de los presupuestos y la reforma en el gobierno federal de los EUA. En la primera sección se presenta una secuencia histórica del proceso, teniendo en cuenta las leyes presupuestarias y las políticas ejecutivas, que han influido mucho en la elaboración de los presupuestos en los Estados Unidos, especialmente en el ámbito del gobierno federal. En la segunda sección nos centramos en los esfuerzos por avanzar en el análisis y la evaluación de programas y la medición de los resultados en el proceso de elaboración de presupuestos federales. En concreto, se tratan el papel y las consecuencias de la ley de cumplimiento y resultados del Gobierno del año 1993. A continuación, se consideran los esfuerzos de la administración de George W. Bush por "llevar el gobierno como si fuera una empresa". Se analizan los esfuerzos de la actual administración de Barack Obama, que también se basan en las reformas del pasado. En la conclusión se presentan las predicciones sobre las posibilidades de reforma presupuestaria en los Estados Unidos y, en concreto, la probabilidad de que la evaluación y la medición de los resultados tengan un papel en el proceso de elaboración de presupuestos federales.

2

La historia de los presupuestos en los Estados Unidos

Según Arthur Smithies (1955, p. 63), "con respecto a la legislación, del 1789 al 1884, el Congreso se preocupaba sobre todo de la legalidad del gasto y no tanto de un registro comprensible de lo que se compraba con el dinero gastado".

La Constitución de los EUA de 1789 daba al nuevo gobierno las provisiones necesarias para aumentar los ingresos, dar apoyo a las reservas y defender el país y a los ciudadanos. En las secciones 7, 8 y 9 del artículo 1 de la Constitución se dicta que "todos los proyectos de ley para imponer contribuciones se originarán en la Cámara de representantes"; que el Congreso tiene el poder de imponer y recaudar contribuciones y otros impuestos, pagar deudas, pedir préstamos, acuñar moneda y regular el valor del dinero; y que "no se retirará dinero del Tesoro excepto como consecuencia de una asignación". La legislación de 1789 que establecía el Departamento del Tesoro (1. Est. 12) creó el modelo para un nuevo sistema financiero federal. En la ley se expresaba un énfasis en el control estableciendo una división de las responsabilidades entre el secretario del Tesoro, el interventor, el auditor, el tesorero, el Registro y el ayudante del secretario; el interventor tenía que ratificar las órdenes emitidas por el secretario, y el tesorero tenía que informar en cada sesión del Congreso sobre el estado de la cuenta federal y de los fondos.

Alexander Hamilton, primer secretario del Tesoro de los EUA, abogaba por un proceso de elaboración de presupuestos centralizado y ejecutivo, aunque el Congreso emitió asignaciones globales a las pocas categorías de gasto que había en aquel momento: autorizaciones para pagos de fondos públicos, la lista civil, el Departamento de la Guerra y otros gastos. De hecho, el proceso de elaboración de presupuestos en los EUA excluía al presidente: el Departamento del Tesoro recibía las solicitudes de una agencia del ejecutivo y enviaba una recopilación de las solicitudes, un "libro de cálculos", al Congreso. Los comités de ingresos –el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de representantes y la Comisión de Economía del Senado– pasaron a ser permanentes en 1802 y en 1816 respectivamente. Más adelante, se estableció un proceso de autorización-asignación en dos pasos en la Cámara en 1837 y en el Senado en 1850. No obstante, no fue hasta finales de la Guerra Civil cuando los comités de asignaciones se establecieron como comités permanentes de la Cámara de representantes (1865) y, más tarde, del Senado (1867). En 1894, la Ley Dockery estableció unas prácticas de contabilidad financiera, centralizó las auditorías y creó el sistema de gestión financiera federal de los EUA que funcionó hasta 1921.

La planificación presupuestaria del siglo XIX en los EUA se puede caracterizar por estar dirigida a una economía relacionada con el comercio en la que unos ingresos comerciales relativamente abundantes permitían mantener un gobierno federal relativamente pequeño. Durante ese siglo, a medida que el presupuesto de los EUA aumentaba, el Congreso aprobó proyectos de ley de asignación de diversas partidas, utilizando la clasificación económica del gasto como mecanismo de control de la discrecionalidad del ejecutivo. Otros esfuerzos realizados durante este periodo por generar el "respeto" ejecutivo hacia el Congreso en la planificación presupuestaria nacional son, entre otros:

1. La Cámara de representantes requiere la preparación y publicación de una declaración anual de los ingresos y los gastos de la nación (1791).
2. Se establece el año fiscal (1842).
3. La prohibición de hacer transferencias entre cuentas que acaba mezclando las asignaciones corrientes y la capacidad de la agencia de desviar los balances no gastados en diferentes propósitos (1868).
4. Una prohibición de los déficits coercitivos, reforzada con las enmiendas de los años 1905 y 1906, prohíbe el gasto o los compromisos de gasto con antelación o que superen las asignaciones (1870).
5. Un requisito especifica los periodos temporales después de los cuales los balances no gastados vuelven al Tesoro (1874).

Según Schick (2002, p. 124), la planificación presupuestaria federal del siglo XIX en los EUA incorporaba una "norma presupuestaria equilibrada que coexistía con la noción de que el gobierno tenía que ser pequeño y limitado".

Los cambios importantes en la planificación presupuestaria federal de los EUA se empezaron a producir en el siglo XX. Por ejemplo, la Ley antidéficit del 1905 era un esfuerzo del Congreso por dominar la discrecionalidad ejecutiva: las agencias no tenían el hábito de sobrecargar los fondos para llevar a cabo actividades autorizadas y volver después al Congreso para reponer el presupuesto. En esta ley se estipula que los empleados federales no pueden hacer ni autorizar un gasto o una obligación que supere una cantidad disponible en una asignación o un fondo para el gasto o la obligación (31 USC, sección 1341(a)(1)(A)). Las posibles sanciones por infracción son, entre otras, suspensión de sueldo, traslado de oficina, multa, prisión o las dos (31 USC, secciones 1349-1350, 1518-1519). Otras reformas presupuestarias de este periodo incluyen las que tenían que servir para combatir la corrupción mediante la aplicación de la gestión científica, con el lema "eficiencia" como guía.

La Comisión de Conservación (técnicamente, el Comité de Métodos del Departamento) estaba formada sobre todo por ejecutivos y directores del sector público nombrados por el presidente Theodore Roosevelt en 1905 para llevar a cabo investigaciones en las operaciones del Gobierno, medir y evaluar las actividades del Gobierno y fomentar los rendimientos del trabajo. Al crear la Comisión, el presidente destacó lo siguiente: "No quiero saber solo que las cosas están mal; quiero saber qué está mal y qué hay que hacer para mejorarlo, de manera que si hace falta legislar yo lo pueda recomendar..." (Kraines, 1970, p. 6). La Comisión trabajó con el apoyo de subcomités hasta que acabó el trabajo en 1909. Llevó a cabo una serie de investigaciones de las prácticas corruptas de las agencias y los departamentos federales (por ejemplo, Agricultura, Oficina de Publicaciones del Gobierno, Interior), examinó los sistemas federales de clasificación y los cargos e hizo muchas recomendaciones en este ámbito, analizó el abastecimiento federal, coordinó la recogida de datos estadísticos (recomendó crear una agencia central de estadística) y valoró la gestión de los registros y la contabilidad de las agencias (por ejemplo, el examen de las prácticas contables del Tesoro de los EUA condujo a la adopción de los libros con doble entrada en la contabilidad federal) (Kraines, 1970, p. 28).

El trabajo de la Comisión dio como resultado un ahorro importante para los contribuyentes gracias a las medidas de eficiencia y la reducción de la corrupción en la Administración. Por otra parte, en aquel momento, para el Gobierno el coste de la Comisión fue modesto. Según Kraines (1970, p. 51), "a pesar de la asignación de 5.000 dólares para este fin, la Comisión de Conservación no contrató expertos privados a un nivel apreciable. El trabajo lo realizaron casi todo los funcionarios y empleados federales en su horario laboral, a la vez que llevaban a cabo sus tareas habituales, sin recibir ninguna compensación extraordinaria. Los miembros de la Comisión trabajaban sobre todo fuera de sus oficinas y no alquilaron oficinas donde hacer el trabajo". Además, la mayor parte de recomendaciones procedentes de la Comisión no se convirtieron ni en órdenes ejecutivas ni en legislación. Según Kraines (1970, p. 52-53), "uno de sus principales éxitos fue cambiar la connotación de la palabra *administración* de su significado simple y antiguo del 'personal de los departamentos ejecutivos' al 'arte de gestionar la empresa pública'".

Los principios de la gestión científica incluían el establecimiento de una cadena jerárquica de mandos y un estrecho control, con especialización en la actividad laboral. Se consideró que la toma de decisiones descendente y la medición de los métodos más eficientes de llevar a cabo el trabajo se prestaban a la predictibilidad y la estabilidad de las operaciones. En 1906, se creó la Oficina de Investigación Municipal de Nueva York; la investigación de esta oficina influyó en el desarrollo ulterior de un proceso presupuestario ejecutivo nacional. Por ejemplo, en 1912 la Comisión de Economía y Eficiencia del presidente William Howard Taft argumentó contra el objeto de asignacio-

nes de gasto y, en lugar de eso, introdujo la eficiencia mediante la planificación presupuestaria basada en resultados y poniendo más énfasis en la contabilidad de costes (Rubin, 1993). Frederick W. Taylor (1911), ingeniero industrial, pidió la medición y el análisis para identificar la mejor manera de organizar la producción de bienes y servicios. En 1916 el Congreso aprobó una ley de asignaciones que creó una División de la Eficiencia.

Pero en 1917 los EUA entraron en la Primera Guerra Mundial. Más tarde, en 1921, con la deuda y el gasto en aumento, un presupuesto más complicado y asignaciones globales utilizadas habitualmente para hacer frente a los esfuerzos de la guerra, el Congreso, aprobando la Ley de presupuestos y contabilidad, traspasó un poder presupuestario y una responsabilidad considerables al presidente. En esta ley se establecía un proceso presupuestario ejecutivo en el Gobierno federal, se creaba una Oficina Presupuestaria (BOB) en el Departamento del Tesoro (que después se trasladó a la Oficina Ejecutiva del Presidente), y se creaba la Oficina de Contabilidad General (GAO, que después se llamó Oficina de Contabilidad del Gobierno) como un brazo del Congreso. La BOB se estableció como una cámara de compensación legislativa en la que toda la legislación procedente de las agencias que necesitaban dinero se tenía que enviar a la BOB, que a continuación hacía recomendaciones al presidente. El presidente tenía la responsabilidad de recomendar un presupuesto al Congreso; las agencias presentaban sus solicitudes de presupuesto a la BOB en vez de hacerlo directamente al Congreso. La ley también proporcionaba una base jurídica para las asignaciones globales, acompañada de declaraciones en las que se indicaba la forma de gasto esperada de las asignaciones presentadas al Congreso. Después, en 1923, con la aprobación de la Ley de clasificación, el Congreso creó el primer esquema sistemático de clasificación del personal. Esta ley exigía que los cargos se clasificaran y se calificaran de acuerdo con los deberes y las responsabilidades, establecía una lista de sueldos estándar por clase y grado (independientemente del departamento) y eliminaba la necesidad de que el Congreso especificara los cargos individuales y los niveles salariales en leyes de asignación diferentes.

Con los años treinta llegó el que sería el único presidente que fue elegido cuatro veces, Franklin D. Roosevelt, y el New Deal. Para combatir los efectos de la Gran Depresión, Roosevelt y el Congreso ampliaron considerablemente los programas y el gasto federales. El gasto federal, que en 1931 había sido de 4.000 millones de dólares, pasó a ser de 7.000 millones de dólares en 1934 y superó los 8.000 millones de dólares en 1936. En 1944 el gasto federal llegó a los 91.000 millones de dólares, crecimiento debido en parte a los programas del New Deal, a la creación de la Seguridad Social en 1935 y a la participación de los EUA en la Segunda Guerra Mundial, a principios de los años cuarenta. Según Waltz (1967, p. 103), las guerras y la Gran Depresión sirvieron de catalizadores para la centralización del poder presupuestario en los EUA durante el siglo XX. Estos factores, la ley de ocupación del año 1946 (que estipulaba que el ejecutivo y el Congreso tenían que promover la plena ocupación, los precios estables y el crecimiento económico constante) y la fuerza del impuesto federal sobre la renta, reorientaron el proceso presupuestario federal: de los modestos incrementos anuales para asegurar la financiación de los costes de actividades ya realizadas a "la búsqueda de fondos para ampliar programas federales" (Schick, 2002, p. 125).

Aunque en las décadas siguientes se llevaron a cabo algunos esfuerzos para reformar la administración presupuestaria y la gestión (dos comisiones Hoover en 1947 y en 1953 provocaron literalmente centenares de recomendaciones relacionadas con la reorganización y la eficiencia, muchos de los cuales se implementaron y dieron como fruto ahorro de costes), la aplicación más significativa de la evaluación a la planificación presupuestaria se produjo en 1961, cuando el Departamento de Defensa de los EUA aplicó el Sistema de planificación, programación y planificación presupuestaria (PPBS) a la planificación presupuestaria de los departamentos. Esta forma de planificación presupuestaria destaca la planificación y, a causa de esta, incorpora una manera económica de pensar y el análisis de

costes en los problemas presupuestarios. Según Schick (2002, p. 67), el PPBS hizo que el espíritu de la planificación presupuestaria dejara de ser la justificación y se convirtiera en el análisis. En 1964, Lyndon Johnson pidió a todas las agencias federales que implementaran el PPBS, pero al final la atención que puso en la política doméstica y el desarrollo de programas de la Gran Sociedad dieron a su presidencia "un triunfo legislativo, pero una tragedia administrativa" (Randall, 1982, p. 188). Aun así, la importancia del PPBA radica en el hecho de que exige más narrativa y análisis para explicar las actividades y enumerar los costes de los programas gubernamentales.

La ley presupuestaria y de control del embargo del Congreso del año 1974 (Publ. L. 93-344, 88 Est. 297, 2 USC §601-688) fue un intento por parte del Congreso de obtener una parte del poder presupuestario del presidente. En esta ley se fomentaba la futura inclusión del análisis en el proceso de planificación presupuestaria del Gobierno federal. Es decir, más de medio siglo después de dar al presidente de los EUA una revisión global del presupuesto y el apoyo analítico con la creación de la Oficina de Gestión y Presupuesto (que en 1970 se llamó Oficina del Presupuesto), con la ley del año 1974 se creó la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) con el fin de proporcionar a la rama legislativa sus propias capacidades de revisión del presupuesto y de análisis. La ley también modificó el ejercicio fiscal: antes era desde el 1 de julio hasta el 30 de junio y ahora sería desde el 1 de octubre hasta el 30 de septiembre. Para fomentar que se pensara globalmente en el presupuesto, la ley creó comités presupuestarios en las dos cámaras del Congreso. Estos comités considerarían los dos lados de la ecuación presupuestaria –ingresos y gastos– determinando los gastos, la autoridad, los ingresos, el déficit y la deuda totales por función y después utilizarían resoluciones presupuestarias y un nuevo proceso de reconciliación presupuestaria para cubrir objetivos de diversos años. Por último, la ley del año 1974 restringía el poder de embargo del presidente; redefinía los embargos y las prórrogas y ordenaba que el Congreso se implicara en la revisión y la aprobación de cada uno de ellos.

Aunque se esperaba que el rigor del proceso viniera de la implementación de la ley del año 1974, el proceso y los resultados de intentar llegar a un acuerdo presupuestario no cambiaron significativamente a causa de esta reforma. Por otra parte, la creación de la CBO era necesaria y representó un impulso importante para la capacidad de evaluación del presupuesto de los EUA. Actualmente, esta oficina suministra análisis presupuestarios y económicos dignos de atención al Congreso, a los que también tienen acceso el presidente y el público que informan de las consecuencias finales del presupuesto, si no las afectan.

En 1977 el presidente Jimmy Carter promovió la planificación presupuestaria con base cero (ZBB) en las agencias ejecutivas (Boletín n.º 77-9 de la OMB). El presidente Carter había intentado aplicar la ZBB en Georgia cuando ocupó el cargo de gobernador del estado entre 1971 y 1975. Este método de planificación presupuestaria requería una contribución ascendente al desarrollo del presupuesto. El trabajo de los directores de programa era justificar el gasto desde cero y unir solicitudes en diversas unidades de decisión de diferentes niveles de gasto. Los supervisores de un nivel superior y los jefes de departamentos y, finalmente, el director tenían que clasificar y ordenar estas unidades de decisión. En realidad, esta forma de planificación presupuestaria nunca se implementó de esta manera ni en Georgia ni en el Gobierno federal. El tiempo, el papel (formulario) y los componentes analíticos sencillamente superaron la utilidad de un sistema como este. Es sorprendente que hoy muchos gobiernos modernos de los EUA pidan que se introduzca o se reintroduzca la ZBB para ayudar a llenar vacíos presupuestarios, aunque no hay ninguna investigación que vincule directamente este formato presupuestario con la reducción significativa de la magnitud del Gobierno o los avances en eficiencia (Bierschbach, 2011; Davis y Stuart, 2010; Golden, 2011). Por otra parte, las aplicaciones híbridas de la ZBB que se han implementado en los gobiernos desde entonces –las que requerían un análisis riguroso y una justificación del presupuesto por parte de las agencias periódicamente o las aplicadas de manera rota-

cional durante unos cuantos años– indican que sí hay alguna utilidad para la gestión en términos de ayudar a comprender mejor cómo funcionan los programas y los costes asociados a diversos niveles de esfuerzo laboral y/o resultados esperados.

Con la Ley del inspector general (Publ. L. 95-452, Sec. 1, de 12 de octubre de 1978, 92 Est. 1101) en 1978 se creó una oficina de investigadores de auditoría en las agencias federales, los departamentos, y en diversas comisiones y corporaciones designadas. Esta ley inyectó lo que se ha convertido en una evaluación considerable en las operaciones federales que se pueden incluir en el proceso presupuestario. La ley crea "unidades independientes y objetivas para llevar a cabo y supervisar auditorías e investigaciones de los programas y las actuaciones" de las llamadas entidades federales. La ley se aprobó expresamente "para promover la economía, la eficiencia y la eficacia en la administración de estos programas y operaciones, y para prever y detectar el fraude y los abusos.

Los elevados déficits proyectados en las noticias de la noche durante los años ochenta generaron una preocupación significativa entre los norteamericanos sobre el gasto excesivo del Gobierno. La legislación de 1985, la Ley del presupuesto equilibrado y el control de emergencia del déficit (Publ. L. 99-177, Título ii, de 12 de diciembre de 1985, 99 Estatuto 1038, 2 USC §900) era bastante innovadora porque intentaba proporcionar al Congreso un proceso automático de reducción del déficit si el presidente y el Congreso no podían acordar un presupuesto. El proceso requería que los ingresos y los gastos coincidieran con los objetivos marcados en la resolución presupuestaria y que se equilibraran en un proceso de reconciliación. En la ley del 1985, también llamada Gramm-Rudman-Hollings, se encargaba al interventor general de los EUA de la GAO los recortes automáticos o confiscaciones si no se cubrían los objetivos. La ley, sin embargo, se puso en duda, ya que la responsabilidad de llevar a término recortes estaba legislada en un brazo del Congreso (la GAO). El Tribunal Supremo de los EUA la declaró inconstitucional y en 1987 el director de la OMB tuvo que implementar las confiscaciones. Aunque esta legislación proporcionaba una secuencia temporal para reducir el déficit federal a cero, la ley topó con demasiados obstáculos y no pudo ser eficaz. En primer lugar, los tipos de fondo que se podían confiscar formaban una porción pequeña del presupuesto: el discrecional interno. Los gastos obligatorios y los derechos estaban fuera de discusión y no se podían tener en cuenta para los recortes. Entonces, no es sorprendente que la ley no trajera el equilibrio al presupuesto federal. No obstante, la ley hizo poner la atención, tanto del público como del Congreso, en el déficit durante la última mitad de la década y en el futuro.

La Ley de reconciliación del presupuesto general del 1990, que incluía la Ley de aplicación del presupuesto (BEA), intentaba reconceptualizar la ley Gramm-Rudman-Hollings quitando énfasis a la reducción del déficit y centrándose en el control del gasto. La BEA prescribía los límites de los recortes en los ingresos y de los aumentos del gasto. En concreto, lo hacía:

1. definiendo el gasto como defensa, internacional o doméstica; cualquier legislación propuesta que hiciera que el gasto en cualquier categoría para cualquier año superara los requisitos para esta categoría podría provocar una confiscación, e
2. implementando PAYGO ('pagar e ir adelante'), con lo que cualquier aumento del gasto por encima del punto de referencia o cualquier reducción de los ingresos por debajo de este punto se tenía que compensar o bien con reducciones de los derechos o bien con aumentos de los ingresos; había que confiscar los programas de derechos que cumplieran los requisitos si no se había compensado algún aumento del déficit.

3

Más énfasis en la orientación del cumplimiento: GPRA 1993

Al ocupar el cargo, el presidente William (Bill) J. Clinton fomentó los objetivos siguientes: (1) inversión en capital humano mediante la financiación de la educa-

ción, la sanidad y la investigación, (2) compromiso con la economía internacional con la abertura de mercados en el extranjero para productos y servicios nacionales, y (3) mejora de la disciplina fiscal para liberar recursos para la inversión privada. El presidente insistió en mejorar los resultados de las agencias federales y los departamentos promoviendo un "gobierno emprendedor" que "funcione mejor y cueste menos". Como en la Comisión de Conservación de finales del siglo XIX, la Revisión nacional de los resultados (NPR) del presidente investigaría las operaciones gubernamentales para buscar duplicaciones, despilfarros y abusos, y prometió eliminar para siempre más de 250.000 puestos de trabajo federales y recuperar la confianza del pueblo en el Gobierno. Otros focos de atención del movimiento eran la mejora del servicio de atención al cliente, la reforma del abastecimiento, la privatización, la devolución y mayor dependencia en las tasas de usuario para las operaciones y los servicios gubernamentales.

En 1993 el Congreso aprobó la Ley de cumplimiento y resultados del Gobierno (GPRA, Publ. L. 103-62), que obligaba a las agencias federales a desarrollar planes estratégicos con declaraciones de intenciones y objetivos orientados a los resultados, preparar planes anuales de cumplimiento sobre cómo conseguir los objetivos y elaborar informes en los que se evaluasen los casos en los que no se alcanzasen los objetivos de cumplimiento. Los propósitos declarados en la Ley de cumplimiento y resultados del Gobierno son los siguientes:

- mejorar la confianza del pueblo norteamericano en la capacidad del Gobierno federal, haciendo sistemáticamente que las agencias federales sean responsables de conseguir los resultados de los programas;
- iniciar la reforma del cumplimiento de los programas con una serie de proyectos piloto estableciendo los objetivos de los programas, midiendo el cumplimiento de los programas en relación con estos objetivos y haciendo público el progreso;
- mejorar la eficacia y la responsabilidad pública de los programas federales, centrando la atención en los resultados, la calidad del servicio y la satisfacción del cliente;
- ayudar a los directores federales a mejorar la prestación de los servicios, exigiéndoles que elaboren una planificación para cumplir los objetivos de los programas y proporcionándoles información sobre los resultados de los programas y la calidad de los servicios, y
- mejorar el proceso de toma de decisiones del Congreso dando información más objetiva sobre el hecho de alcanzar los objetivos jurídicos y sobre la eficacia y la eficiencia relativas de los programas federales y el gasto. Mejorar la gestión interna del Gobierno federal (Oficina de Gestión y Presupuesto de los EUA, 2011).

En 1999 se pidió a las agencias federales que vincularan los objetivos de resultados con sus solicitudes de presupuesto.

Kettl (1998) explica que, durante los primeros cinco años, la GPRA obtuvo algunos éxitos; este autor elogia "el esfuerzo continuado" por fomentar la planificación estratégica y el análisis de los resultados, las reformas del abastecimiento y una orientación hacia el servicio de atención al cliente. La GPRA tuvo como consecuencia la reducción de la magnitud del Gobierno federal y la reinvención de los programas, en general, pero quedó lejos de ser estelar. Los peores resultados del esfuerzo por reformar se encontraron en la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el Gobierno, en la definición de las misiones básicas del Gobierno y en la consideración de los resultados del programa por parte del Congreso.

De alguna manera, esta reforma, como las que se habían producido en el pasado, tenía unas expectativas idealistas y unos estándares irrealmente elevados. Radin (2006) argumenta que hay objetivos imperfectos asociados a una manera de pensar con respecto a los resultados que pueden hacer que cualquiera de estos esfuerzos sea excesivamente técnico y antidemocrático. Estas quejas son aceptables y muy relevantes en este caso. Aunque en la NPR se reivindicaban unos ahorros reales de aproximadamente 112.000 millones

La herramienta de evaluación y valoración de programas (PART)

La herramienta de evaluación y valoración de programas (PART) es un cuestionario utilizado para evaluar los propósitos, el diseño, la planificación, la gestión, los resultados y la responsabilidad de los programas federales. El objetivo final es determinar si un programa es efectivo y hacer recomendaciones para mejorar sus resultados.
La PART tiene siete categorías de programa: federal directo, subvención competitiva, subvención global/de fórmula, regulador, adquisición de activos y servicios, crédito, e investigación y desarrollo. Se da un cuestionario a cada programa, según su clasificación de categoría. Cada cuestionario tiene unas preguntas estándar y unas preguntas propias, según la categoría. El cuestionario está formado por 25-30 preguntas diagnósticas que se dividen en cuatro secciones:

1. Propósito y objetivos (peso = 20%)
2. Planificación estratégica (peso = 10%)
3. Gestión (peso = 20%)
4. Resultados (peso = 50%)

Se asigna un punto a cada pregunta. Cada sección puede recibir un máximo de 100 puntos (100 puntos significa que un programa es muy eficaz en la categoría de la sección). La escala de evaluación que presentamos a continuación se utiliza para determinar la eficacia general del programa según las puntuaciones por sección. Tal como explica Gilmour (2006), mientras que la OMB no da una puntuación general, esta se puede calcular a partir de los puntos obtenidos por sección y como se ponderan.

Escala de evaluación

Eficaz	85-100
Moderadamente eficaz	70-84
Adecuado	50-69
Ineficaz	0-49

Si los programas no han establecido indicadores de resultados o no tienen datos de resultados, se les da una evaluación de los resultados no demostrados, independientemente de la puntuación que reciban.
Véase <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/part.html>.

de dólares entre 1993 y 1999, el sistema no dio lugar a una unión perfecta entre la medición de los resultados, la evaluación de programas y la planificación presupuestaria.

4

La administración de George W. Bush: el legado de la PART

George W. Bush, el primer presidente de los EUA con un título de máster en administración y dirección de empresas (MBA), afirmó que "utilizaba los resultados de guía" a la hora de tomar decisiones. La agenda de gestión del presidente (PMA) se presentó en el verano del 2001 y la integración de la información sobre los resultados con la planificación presupuestaria era uno de los cinco componentes de la gestión; los otros componentes eran la inversión en capital humano, la contratación competitiva, la mejora de los resultados financieros y el gobierno electrónico. El presidente Bush también impulsó la herramienta de evaluación y valoración de programas (PART) en la OMB y en las agencias ejecutivas. La PART era una herramienta de medición y una plantilla que incluía cualificaciones cuantitativas de los programas federales en términos de propósitos y diseño, planificación estratégica, gestión y resultados, y exigía que los programas aportaran pruebas del desarrollo y el seguimiento de indicadores y medidas. Según la OMB (2002*b*), "la PART mantiene los programas a un alto nivel de pruebas y expectativas. No hay suficiente con que un programa cumpla simplemente lo que dice la ley".

En el cuadro siguiente se da una perspectiva general de la PART tal como se describe al sitio web de la OMB: www.ExpectMore.gov

En teoría, el uso de la PART y de la información sobre los resultados que proporciona tiene que con-

ducir a tomar mejores decisiones. La revisión de los programas con la PART se presentó como un proceso de colaboración entre la OMB y la agencia encargada del programa, en el que la OMB hacía la última valoración. Gilmour (2007) afirmó que había pruebas de que "las valoraciones de la PART [tenían] un impacto en las decisiones referentes a las asignaciones en el presupuesto del presidente". Sin embargo, Moynihan (2005) señala que las cifras aportadas por la OMB y la GAO no muestran esta tendencia. Gilmour y Lewis (2006, p. 742) intentaron averiguar la relación entre la PART y las decisiones presupuestarias en los ejercicios fiscales 2004 y 2005 y llegaron a las conclusiones siguientes:

1. Las valoraciones de la PART eran importantes para el presidente, pero solo eran uno de los numerosos factores que intervenían en el proceso de toma de decisiones.
2. Los programas más pequeños, con menos apoyo político, "sufrían más" a causa de la aplicación de la PART que los mayores.
3. Las puntuaciones de la PART para los propósitos y el diseño de los programas estaban significativamente relacionadas con las modificaciones del presupuesto en los dos años fiscales. Gilmour y Lewis (2006) también descubrieron que los puntos para los resultados de los programas (ponderados al 50% de la puntuación total de la PART) fueron significativos en el ejercicio fiscal 2004, pero en no el 2005.

Una serie de problemas han infestado el uso efectivo de la PART o la falta de este. La definición de indicadores causaba problemas. La GAO (2005*a*) explica que la PART y la GPRA no se ponían de acuerdo con respecto a qué y cómo medir los resultados de las actividades y los programas gubernamentales. La PART intentó medir los resultados relacionados con los programas, mientras que la GPRA exigía el desarrollo de objetivos temáticos y la realización de comparaciones de todo el Gobierno. Quizás es todavía más importante, vista la política del proceso presupuestario, que la PART era una herramienta de la OMB y, por lo tanto, una extensión de la elaboración ejecutiva de presupuestos. Mullen (2006) indica que la OMB, al utilizar la PART para revisar los programas, sustituyó eficazmente la GPRA y reemplazó su evaluación de los programas por las otras que habían sido necesarias. Por último, Gilmour (2007) destaca la curva de aprendizaje asociada a cualquier reforma para que esta se llevara a cabo efectivamente. Sin embargo, una vez hecho el aprendizaje, empieza el juego. Es decir, con el tiempo las agencias aprendieron "cómo hacer la prueba" y podían presentar mejor sus resultados con la PART. Este efecto vuelve a hacer aparecer los problemas de definició de indicadores o medidas.

Sin duda, estos factores contribuyeron al uso inconexo o a la falta de uso de la PART para las decisiones presupuestarias del Gobierno federal de los EUA. La investigación de Moynihan (2005) sobre la PART y su consideración de un "diálogo de los resultados" para una correcta gestión de los resultados ponen énfasis en la importancia de comprender la consideración del Congreso con respecto a la información de los resultados en la investigación futura. Mullen (2006, p. 79) está de acuerdo con esta opinión y sugiere que "un planteamiento más sistemático del Congreso para dar su perspectiva en cuestiones de resultados y objetivos podría facilitar la comprensión por parte de la OMB de las prioridades del Congreso y, así, aumentar la utilidad de la PART en las deliberaciones presupuestarias". Un consenso entre la rama ejecutiva y la legislativa para valorar los resultados de los programas podría ayudar a potenciar un uso más sustantivo y extenso de la información sobre los resultados, en concreto para la planificación presupuestaria.

La administración Bush también puso en marcha un sistema de puntuación con semáforos para valorar las agencias federales y los departamentos según una serie de criterios relativos a la planificación presupuestaria basada en resultados. Entre estos criterios había la integración de las funciones de planificación y planificación presupuestaria, el desarrollo de un plan estratégico, la alineación de las cuentas y los costes presupuestarios con los objetivos de resultados y el uso demostrado de los resultados en la toma de deci-

siones (DeMaio, 2002). Aunque el presidente Bush afirmó que la PMA (semáforos) y la PART (en forma de mejores puntuaciones a lo largo de los años) habían sido un éxito, la verdad es que hubo problemas en ambos casos; algunos de estos problemas se han mencionado antes. La fiabilidad y la validez de las mediciones relacionadas con los programas (PART) y las agencias/departamentos (criterios de resultados y semáforos) abundan. El Congreso dudaba de la PART y por eso evitó el análisis a la hora de deliberar sobre los presupuestos de las agencias. En la OMB también había escepticismo con respecto a la utilidad de la PART y las acusaciones de que los informes de la PART estaban politizados en el proceso presupuestario condenaron la integración real de los esfuerzos en el proceso presupuestario. Todo eso está relacionado de alguna manera con el problema de muchas reformas del pasado en términos de ir más allá de las propias posibilidades. Es decir, según Breul (2007, p. 24), las valoraciones de la PART no se identificaban necesariamente con las decisiones sobre la provisión de fondos porque "los resultados no son el único factor que interviene en las decisiones relativas a la provisión de fondos. Determinar las prioridades, incluidas las prioridades de provisión de fondos, es una función de valores e intereses en conflicto".

Por otra parte, tanto la PART como la PMA fomentaron la definición de indicadores de los resultados de los programas, la recopilación de datos y la consideración de la misión, los objetivos, la eficacia y los resultados de los programas. A pesar de los problemas relacionados con la aplicación de los indicadores en muchas de las actividades complejas y complicadas del Gobierno federal, este esfuerzo (basado en la GPRA) representó otro paso adelante en la vinculación de los indicadores y la evaluación de programas con el proceso de planificación presupuestaria. El esfuerzo representó un progreso importante de la transparencia de los datos y los indicadores de los resultados del Gobierno, aunque se reconoce que hay problemas con las mediciones de los datos y con las mediciones mismas. Tal como dice Dull (2006, p. 188), la PART es conforme a las reformas del pasado, como la PPBS, la MBO y la ZBB; "cada una es una técnica analítica que incluye uno de los principales conceptos de gestión de la época con el objetivo de mejorar la calidad y la influencia de las decisiones de política. Además, cada una se basa en los recursos analíticos y los errores detectados que son herencia de iniciativas previas".

5

La administración Obama: foco en la evaluación y la transparencia

Kamensky (2010*c*) explica que la administración Obama ha desarrollado una agenda de resultados que se mueve sin prisa, pero sin pausa. En el 2009 el presidente Obama destacó las áreas políticas prioritarias para los ciudadanos y nombró a una serie de zares (altos cargos para la gestión de las políticas públicas) con la intención de que desarrollaran e hicieran avanzar diversas iniciativas. Su preocupación por los resultados del Gobierno era evidente en aquel momento, cuando creó el primer cargo de director de resultados del país. A pesar de su nombramiento inicial, Nancy Killefer dejó el cargo rápidamente por algunos problemas fiscales. La segunda opción de Obama, Jeffrey Zients, se tenía que encargar de mejorar la eficiencia del Gobierno, reducir la duplicación y recortar el gasto, que era un territorio muy conocido. Desde entonces, la OMB ha dado consejos (Metzenbaum, 2010) en relación con un planteamiento nuevo en la gestión de resultados que hará surgir nuevas demandas en las agencias del Gobierno:

1. Desarrollar mejores maneras de recopilar información y dar la información en todas las agencias y programas.
2. Proporcionar datos a tiempo real a todos los programas que sean accesibles al público a través de un portal web llamado Performance.gov (Moore, 2011).
3. Presentar datos de distintas maneras para que las comprenda un amplio abanico de usuarios, entre ellos el Congreso, ciudadanos e investigadores.

4. Validar los datos creados así como las declaraciones de resultados hechas según estos datos (Kamensky, 2010*b*).

Los esfuerzos del presidente Obama son notables a causa de la atención que ha puesto en la gestión de los resultados en el Gobierno federal, inicialmente con su nombramiento de un "zar de los resultados" y desde entonces basándose mucho en lo que habían hecho las administraciones anteriores. Es decir, Obama ha prometido sustituir la herramienta de evaluación y valoración de programas (PART) por un nuevo marco de mejora y análisis de los resultados. Además, el presidente demuestra un compromiso continuado con la transparencia mediante la creación de un portal de resultados que abarca todo el Gobierno y es accesible para la ciudadanía. El sitio web del Gobierno federal, Recovery.gov, presenta y almacena información sobre la financiación para estimular la economía legislada por el Congreso en la Ley norteamericana de recuperación y reinversión de 2009.

Otros aspectos importantes de la agenda de resultados del presidente Obama son una mayor atención en la evaluación de programas y la promoción de una "iniciativa del Gobierno responsable" que consta de seis puntos. Los componentes de esta iniciativa son, entre otros, los siguientes:

1. conducir las principales prioridades de las agencias,
2. recortar el gasto,
3. reformar la contratación,
4. llenar el vacío relativo a la tecnología de la información,
5. promover la responsabilidad y la innovación mediante el gobierno abierto y
6. atraer y motivar a los mejores talentos (Kamensky, 2010*a*).

Las iniciativas prevén conceptos familiares que presidentes anteriores han ofrecido y que el Congreso ha tratado legalmente en el pasado.

Esta atención continuada hacia los resultados del Gobierno y la medición de los resultados de los programas fomentan la coherencia de los esfuerzos por vincular la evaluación de programas y la planificación presupuestaria al Gobierno federal de los EUA. En un memorándum del 7 de octubre de 2009 dirigido a los jefes de las agencias y los departamentos, el director de la OMB, Peter Orzag, describe algunas iniciativas para reforzar la aplicación de la evaluación de programas en el Gobierno federal, como por ejemplo:

1. aumentar el acceso público a la información sobre las evaluaciones federales y los datos que se incluyen,
2. reconstituir un grupo de trabajo interagencia formado por expertos en evaluación que dependa del Consejo de Mejora de los Resultados establecido por orden ejecutiva, e
3. invitar a las agencias a enviar voluntariamente información adicional y pedir fondos adicionales para actividades de evaluación de alta prioridad; la OMB ofrece fondos para "hasta 20 evaluaciones rigurosas de programas en el Gobierno federal o para reforzar la capacidad evaluadora de las agencias" (Orzag, 2009, p. 2).

Por otra parte, el planteamiento del presidente Obama en su agenda de resultados se distingue de los de las administraciones anteriores por el énfasis que pone en una aproximación ascendente al establecimiento de objetivos relativos a los resultados que se derivan. Es decir, su atención se centra en mejorar la capacidad de gestión del Gobierno y la capacidad de los empleados públicos y señala indirectamente el movimiento que se aleja de las soluciones del sector privado, como la contratación (Joyce, en prensa). Por supuesto, es demasiado pronto para determinar si la iniciativa de resultados de esta administración puede reducir la "política del proceso presupuestario" al nivel federal del Gobierno de los EUA. Según un documento de la OMB, en la sección del presupuesto fiscal del 2011 titulada "Resultados y gestión", ni la GPRA ni la PART implicaron el uso extendido de los datos de resultados por parte del Congreso a la hora de tomar decisiones presupuestarias. En la misma línea, la administración Obama enfatiza la concreción "objetivos de resultados

de alta prioridad" a corto plazo que se cumplan en los próximos 12-24 meses. Tal como dice Joyce (en prensa), mientras que eso puede contribuir a la reelección del presidente, esta acción puede no ser el mejor planteamiento para suscitar una orientación hacia los resultados en la rama ejecutiva.

6 Conclusión

Los presupuestos públicos son documentos muy simbólicos. Los planes de imposición y de gasto derivados del proceso presupuestario representan la culminación de decisiones políticas del pasado, los actuales juicios de valor por parte del público en relación con las necesidades personales y lo que el Gobierno tiene que proporcionar, y la fase final de las luchas de poder político en la rama legislativa, y entre esta y la ejecutiva. Especialmente en los últimos cien años, el sistema de planificación presupuestaria del Gobierno federal de los EUA ha oscilado entre un sistema muy fragmentado, basado en la legislación, y un sistema ejecutivo fuerte, y finalmente un sistema intermedio. En varias ocasiones el Congreso ha cedido un poder presupuestario considerable al presidente (más abiertamente en la ley de presupuestos y contabilidad del año 1921, recuperó el poder con la ley presupuestaria y de control del embargo del Congreso del año 1974) y volvió a ceder la responsabilidad presupuestaria (por ejemplo, con Gramm-Rudman-Hollings en 1985).

No hace falta decir que cada nueva administración quiere dejar su huella. Al examinar la historia de las reformas presupuestarias en los EUA, es interesante observar que hay una preocupación constante y común por mejorar los resultados gubernamentales además del deseo de inyectar más racionalidad en la forma de la medición y la evaluación en un proceso muy politizado. La atención que actualmente la administración Obama presta a la medición de los resultados y la evaluación de programas se basa considerablemente en los esfuerzos del pasado, y en concreto en los cimientos de la GPRA del año 1993 y la PMA y la PART de la administración de George W. Bush. Además, el presidente Obama recoge de muchas maneras los beneficios de las reformas del pasado: la atención en la planificación y la evaluación iniciada con la PPBS en los años sesenta, el proceso ascendente de evaluación de la ZBB en los años setenta y la concentración en el recorte del déficit, inspirado por Gramm-Rudman-Hollings en 1985, que condujo directamente al proceso PAYGO de la Ley de aplicación del presupuesto en 1990.

Al final, sin embargo, el éxito en términos de establecer un vínculo más directo entre la medición de los resultados, la evaluación de programas y los presupuestos finales todavía es difícil. En gran parte, eso se debe al hecho de que las apuestas se han vuelto demasiado importantes y consolidadas. La magnitud del presupuesto federal de los EUA, así como el cambio drástico en la naturaleza del gasto federal (de dar apoyo sobre todo a la administración gubernamental a dar fondos para transferir pagos a personas individuales), aumenta la apuesta de la política del proceso de presupuestos públicos. Evidentemente, hoy el déficit y la deuda federales de los EUA, muy elevados, sencillamente eclipsan la consideración de los resultados, ya que el presidente y el Congreso meditan literalmente sobre miles de millones de dólares de recortes en los presupuestos de este ejercicio fiscal y de los siguientes.

Por último, tal como dice Dull (2006), los avances tecnológicos continuarán teniendo unos efectos muy importantes en cualquier éxito futuro de la reforma presupuestaria. "El aspecto físico cambiante del presupuesto (así como su accesibilidad en línea) es sintomático de cambios más fundamentales en la lógica y la infraestructura que rigen la política presupuestaria y administrativa." (Dull, 2006, p. 194) La capacidad de almacenar, analizar y presentar los datos tendrá un impacto espectacular en el consumo público y la interpretación del presupuesto, lo cual, a su vez, tendrá un impacto en las demandas de los ciudadanos al presidente y al Congreso en relación con los resultados del presupuesto.

7

Bibliografía

Anderson, Barry; Davis, Sandy; Gullo, Theresa. "The Evolution of the Federal Budget Process". En: *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 15, n.º 2, p. 239-250. [s. l.: s. n.], 2003.

Bierschbach, Briana. "House GOP Reveals Zero-Based Budgeting and Permitting Bills". En: *Politics in Minnesota*. [s. l.: s. n.], 10 enero 2011.

Breul, Jonathan D. "Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President's Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposals and the Program Assessment Rating Tool". En: *Public Administration Review*. Vol. 67, n.º 1, p. 21-26. [s. l.: s. n.], enero-febrero 2007.

Davis, Megan E.; Stuart, Bob. "Zero-based Approach Gains Steam". En: *The News Virginian*. [s. l.: s. n.], 24 abril 2010.

DeMaio, Carl D. "Pioneering Performance". En: *Government Executive*. Vol. 34, n.º 9, p. 76. [s. l.: s. n.], julio 2002.

Dull, Matthew. "Why PART? The Institutional Politics of Presidential Budget Reform". En: *Journal of Public Administration Research and Theory*. N.º 16, p. 187-215. [s. l.: s.n.], 2006.

Gilmour, J. B. "Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance". En: *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 7, n.º 1, 1C. [s. l.: s.n.], 2007.

Gilmour, J. B.; Lewis, D. E. "Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores". En: *Public Administration Review*. Vol. 66, n.º 5, p. 742-752. [s. l.: s. n.], 2006.

Golden, Sen. Timo. "Senate Takes Stand for Zero-Based Budgeting". En: *The Valdosta Daily Times*. [s. l.: s. n.], 28 enero 2011.

Golembiewski, Robert; Rabin, Jack. "The Budgetary Time Line: History is Destiny". En: Golembiewski, Robert; Rabin, Jack (ed.). *Public Budgeting and Finance*. 4.ª ed. P. 7-68. Nueva York: Marcel Dekker Publishers, 1997.

Joyce, Philip G. "The Obama Administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-Informed Budgeting?". En: *Public Administration Review*. [Prensa]

Kamensky, John M. "Finally, a Name!". En: *IBM Center for The Business of Government* [en línea]. [s. l.: s. n.], 2010*a*. <http://www.businessofgovernment.org/blog/business-government/finally-name> [Consulta: 28 febrero 2011].

– "Obama's Performance Agenda: Stealthy and Radical". En: *Federal Computer Week* [en línea]. [s. l.: s. n.], 2010*b*. <http://fcw.com/articles/2010/09/13/comment-john-kamensky-performance-agenda.aspx> [Consulta: 28 febrero 2011].

– "Obama's Performance Revolution: Changing How Government Works". En: *PA Times* [en línea]. [s. l.: s. n.], 2010*c*. <http://www.businessofgovernment.org/brief/obamas-performance-revolution-changing-how-government-works-03-2010> [Consulta: 28 febrero 2011].

Kelly, Janet M. "The Long View: Lasting (and Fleeting) Reforms in Public Budgeting in the Twentieth Century". En: *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 15, n.º 2, p. 309-326. [s. l.: s. n.], 2003.

Kettl, Donald F. "Reinventing Government: A 5th Year Report Card". En: *CPM Report*. 98-1. Washington, D.C.: The Brookings Institution, Center for Performance Management, septiembre 1998.

Kraines, Mellar. "The President versus Congress: The Keep Commission, 1905-1909: First Comprehensive Presidential Inquiry into Administration". En: *The Western Political Quarterly*. Vol. 23, n.º 1, p. 5-54. [s. l.: s. n.], marzo 1970.

McMurtry, Virginia A. "Performance Management and Budgeting in the Federal Government: Brief History and Recent Developments". En: *CRS Report for Congress*. Orden n.º RL32164. [s. l.: s. n.], 16 marzo 2005.

Metzenbaum, Shelley. "Memorandum for Executive Departments and Agencies: Performance Improvement Guidance: Management Responsibilities and Government Performance and Results Act Documents". En: *U.S. Office of Management and Budget. No. M-10-24* [en línea]. [s. l.: s. n.], 25 junio 2010. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-24.pdf> [Consulta: 28 febrero 2011].

Meyers, Roy T.; Joyce, Philip G. "Congressional Budgeting at Age 30: Is it Worth Saving?". En: *Public Budgeting & Finance*. N.º 25, p. 68-82 [suplemento de invierno]. [s. l.: s. n.], 2005.

Moore, Jack. "Performance.gov Now Postponed.gov?". En: *ExecutiveGov* [en línea]. [s. l.: s. n.], 15 octubre 2010. <http://www.executivegov.com/2010/10/performance-gov-now-postponed-gov/> [Consulta: 28 febrero 2011].

Moynihan, D. P. "What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting". En: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16, n.º 2, p. 151-168. [s. l.: s. n.], 2006.

Mullen, P. R. "Performance-Based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool". En: *Public Budgeting & Finance*. Vol. 26, n.º 4, p. 79-88. [s. l.: s. n.], 2006.

Orzag, Peter R. "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Increased Emphasis on Program Evaluations". En: *U.S. Office of Management and Budget. No. M-10-01*. [s. l.: s. n.], 7 octubre 2009.

Radin, Beryl A. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2006.

Randall, Ronald. "Presidential Use of Management Tools: From PPB to ZBB". En: *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 12, n.º 2, p. 186-194. [s. l.: s. n.], 1982.

Reddick, Christopher G. "Budgetary Decision Making in the Twentieth Century: Theories and Evidence". En: *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 15, n.º 2, p. 251-274. [s. l.: s. n.], 2003.

Rubin, Irene. "Budgeting During the Bush Administration". En: *Public Budgeting & Finance*. Vol. 29, n.º 3, p. 1-14. [s. l.: s. n.], 2009.

– "Who Invented Budgeting in the United States?". En: *Public Administration Review*. Vol. 53, n.º 5, p. 438-444. [s. l.: s. n.], septiembre-octubre 1993.

Schick, Allen (con la ayuda de Felix LoStracco). "The Evolution of Federal Budgeting: From Surplus to Deficit to Surplus". En: Hyde, Albert C. (ed.). *Government Budgeting: Theory, Process and Politics*. 3.ª ed. P. 120-146. Washington, D.C.: The Brookings Institute, 2002.

Smithies, Arthur. *The Budgetary Process in the United States*. Nueva York: McGraw-Hill Publishers, 1955.

Taylor, Frederick W. *The Principles of Scientific Management*. Nueva York: Harper & Row Publishers, 1911.

U.S. Congresional Budget Office. *Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2011 to 2021*. Pub. N.º 4236. [s. l.: s. n.], enero 2011.

U.S. Government Accountability Office. *Performance Budgeting: PART Focuses Attention on Program Performance, but More Can Be Done to Engage Congress (GAO-06-28)* [en línea]. [s. l.: s. n.], 2005*a*. <http://www.gao.gov/new.items/d0628.pdf> [Consulta: 28 febrero 2011].

– *Program Evaluation: OMB's PART Reviews Increased Agencies 'Attention to Improving Evidence of Program Results (GAO-06-67)* [en línea]. [s. l.: s. n.], 2005*b*. <http://www.gao.gov/new.items/d0667.pdf> [Consulta: 28 febrero 2011].

U.S. Office of Management and Budget. *Performance and Management* [en línea]. [s. l.: s. n.], 2011*a*. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2011/assets/management.pdf> [Consulta: 28 febrero 2011].

– *Government Performance and Results Act of 1993* [en línea]. [s. l.: s. n.], 2011*b*. <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m "\l "h2> [Consulta: 28 febrero 2011].

Walker, David M. "21st Century Challenges: Performance Budgeting Could Help Promote Necessary Reexamination". En: *GAO Testimony before the Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information, and International Security, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, U.S. Senate. GAO-05-709T*. [s. l.: s. n.], 14 junio 2005.

Waltz, Kenneth N. *Foreign Policy and Democratic Politics: The American and British Experience*. Boston: Little, Brown Publishers, 1967.

Zients, Jeffrey. *Memorandum for the Senior Executive Service: The Accountable Government Initiative – an Update on Our Performance Management Agenda* [en línea]. [s. l.]: U.S. Office of Management and Budget, 14 septiembre 2010. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2010/AccountableGovernmentInitiative_09142010.pdf> [Consulta: 28 febrero 2011].

Las caras ocultas de la programación del gasto público

Eduardo Zapico Goñi
Ministerio de Economía y Hacienda

1 Introducción

La persistencia de comportamientos ineficientes y opacos en la gestión presupuestaria deterioran las finanzas públicas. Son bien conocidas las tácticas presupuestarias (p. ej., camuflaje de agujeros presupuestarios, aplicar maquillaje contable, crear entidades en el límite difuso de lo público y lo privado, llevar a cabo actividades extrapresupuestarias, etc.), que permiten evitar dolorosos ajustes fiscales o pasárselos a futuros gobiernos. Este comportamiento bloquea las posibilidades de prevención o reacción anticipada ante crisis fiscales. Los desequilibrios financieros no se pueden corregir si no se conoce con claridad el estado y evolución real de las finanzas públicas y las consecuencias a medio y a largo plazo de los aumentos o recortes de gasto en las políticas públicas. Igual que sin transparencia el mercado no funciona con una competencia perfecta y no asigna eficientemente los recursos, el Gobierno, sin información evaluativa ni transparencia, tiende a distribuir ineficientemente el gasto. Las reacciones de la sociedad y los mercados a la información transmitida sobre las finanzas públicas incitan al Gobierno a poner en orden sus cuentas y gestionar mejor el gasto público. El comportamiento prolongado de gasto ineficiente es uno de los factores influyentes en la inestabilidad presupuestaria.

Según la OCDE (2007), la evaluación y transparencia del gasto público se han convertido en dos de los valores de gestión pública más apreciados. La importancia de la evaluación como factor de sostenibilidad del gasto público se resalta en el ámbito de los planes de recuperación económica en los EM (estados miembros) de la UE (Gobierno de España, 2009). Se han realizado importantes avances en el análisis y transparencia a nivel macrofiscal (disciplina presupuestaria) y microfiscal (presupuesto por resultados a nivel de *outputs*). Son múltiples los esfuerzos realizados a nivel internacional para comparar índices de transparencia y calidad de las finanzas públicas (IMF, 2007; OCDE, 2002). Estos índices

son de amplio alcance, incluyendo una larga serie de preguntas sobre temas relacionados con la cuantía agregada del gasto, los procesos formales de presupuestación, la incorporación de información no financiera, etc. En este sentido, el avance de la mayoría de los países de la OCDE y de la UE es claro. Pero el progreso a nivel *mezzo* (evaluación, transparencia e innovación de las políticas públicas) es más limitado. La contribución de este nivel de análisis a la sostenibilidad presupuestaria no ha sido suficientemente considerada en el proceso de programación y gestión del gasto público.

El seguimiento del gasto público se orienta a garantizar la disciplina en el ámbito agregado del gasto, que se cumplan los principios presupuestarios y que se acaten la normativa y los límites de gasto. Se ha avanzado en la preparación de marcos de disciplina presupuestaria con extrapolaciones de gasto a medio plazo y en el seguimiento del gasto por resultados. Pero la producción y difusión de información y estadísticas presupuestarias en estos ámbitos no supone necesariamente conocer la calidad del gasto, específicamente a nivel *mezzo* o de políticas públicas. No hay evidencias de que los aumentos de eficiencia en la gestión por resultados hayan contribuido de manera significativa a la disciplina presupuestaria (Brumby, 2007; OCDE, 2007). Ni siquiera en términos conceptuales está clara esta relación.

El valor potencial de la información evaluativa para la gestión del gasto es ampliamente reconocido y su materialización se viene buscando desde hace más de medio siglo. En estos momentos de crisis y grandes transformaciones socioeconómicas son pocas las iniciativas públicas que se salvan de un debate sobre su oportunidad y su valor. Recientemente, el presidente de la Comisión Europea ha resaltado la importante contribución que se espera de la evaluación para maximizar la calidad y eficacia de las propuestas comunitarias (Comisión Europea, 2010). Son muchos los países en los que el marco normativo de la gestión pública exige el análisis de las políticas públicas. Por ejemplo, en España las leyes y los planes de sostenibilidad económica y disciplina presupuestaria exigen analizar el gasto público.[1]

Es evidente la necesidad de producir conocimiento evaluativo. El número y calidad de las evaluaciones ha aumentado considerablemente. Pero no acaba de despejarse la duda sobre su uso para la reasignación de recursos (OCDE, 2007). En general, la evaluación propuesta en la reforma presupuestaria se orienta a una utilidad técnico-organizativa, directamente relacionada con procesos estandarizados de gestión y control del gasto basados en criterios de economía, eficiencia y eficacia. Este modelo de presupuesto (*Performance budget*, PB) y la evaluación por resultados se han orientado a fomentar la competición y maximizar la utilidad marginal en la gestión del gasto. Tras muchos años de prolongados y serios esfuerzos en este sentido, los países de la OCDE han avanzado en la presentación de información no financiera en el documento presupuestario, pero aún subsisten importantes retos a superar para que esta información se integre con la financiera y se tengan en cuenta conjuntamente en la asignación de recursos. Desde los organismos internacionales se recomienda realizar un mayor esfuerzo en la misma línea del PB, pero sin cuestionar la validez del modelo. Sin embargo, la importancia del PB y la relevancia de la información evaluativa que se produce en su seno dependen de la coherencia de ambos con la realidad en la que se desarrollan las políticas públicas. El contexto de la gestión pública es cada vez más complejo y pierden validez los modelos de decisión y evaluación basados en lógicas causales sencillas y lineales.

En los últimos años se están reforzando principios y estilos de decisión basados en la apertura de las políticas publicas, transparencia, participación ciuda-

1. "[...] las AP aplicarán una política de racionalización y contención del gasto, [...] (y) [...] todas las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las AP deberán valorar sus repercusiones y efectos, [...] (y) [...] adapta(rán) los programas de gasto a los recursos presupuestarios disponibles a medio y a largo plazo. Este plan (de austeridad) se verá reforzado con la creación de un grupo especial de evaluación del gasto que elabore propuestas para su racionalización e incremento de su eficiencia". Gobierno de España, 2009, 43; 2010, 51.

dana, coherencia entre las políticas y exigencia social de responsabilidades. Este esfuerzo se orienta no solo a cubrir un déficit democrático, sino, además, un déficit de gestión (Metcalfe, 2004) debido a una débil capacidad de coordinación entre los actores públicos y privados que participan o les afectan los resultados de las políticas públicas. También se habla de un "déficit de evaluación" (Stame, 2004) en la gestión pública, relacionado con la carencia o débil desarrollo de una aproximación a la evaluación que responda adecuadamente al contexto de incertidumbre y dispersión del conocimiento (*know-how*) que caracteriza hoy la gestión pública. El objetivo de este artículo es explorar la importancia y el potencial de la evaluación como instrumento de programación estratégica del gasto. Para ello se presta especial atención a la participación de la sociedad y de los distintos niveles de gobierno como factores de innovación y adaptación presupuestaria a un contexto de incertidumbre y gran escasez de recursos. En primer lugar, se examina la situación actual de la disponibilidad y uso de la información evaluativa en el proceso presupuestario, sus limitaciones y posibilidades. Posteriormente, se proponen unas líneas de debate sobre la coherencia del modelo del presupuesto y evaluación por resultados con el contexto de la gestión pública. Finalmente, se presenta un marco de análisis y debate sobre diversas facetas que, en cierta medida, han estado ocultas o se han ignorado en las reformas presupuestarias.

2

Avances y limitaciones del PB y evaluación por resultados

2.1

Un modelo sencillo y atractivo que no ha cubierto las expectativas

Mucho se ha hablado y escrito sobre la gestión del gasto con criterios de economía, eficiencia y eficacia (las tres *e*). El PB tiene ya más de cuatro décadas de antigüedad. La asignación de recursos en función de los servicios y actividades realizadas (o a realizar) es una propuesta atractiva, elemental y bien conocida. La reforma presupuestaria tipo PB va unida al modelo de la NGP (nueva gestión pública; descentralización, agencias ejecutivas, contratos de gestión, medición y seguimiento estandarizado de resultados, etc.). Una de las ideas básicas es fomentar la eficiencia aplicando reglas y criterios de competición. Para ello se intenta modificar las relaciones entre las unidades centrales de presupuestos y los departamentos gestores mediante el uso de acuerdos presupuestarios en el proceso de asignación de recursos, la incorporación de información y seguimiento de resultados, y la exigencia de responsabilidad por resultados financieros y no financieros (Shick, 2001). En este sentido, el presupuesto se considera como un intercambio de recursos y autonomía por aumentos de eficiencia en la gestión del gasto. Se pretende que el directivo llegue a unos niveles de productividad predeterminados, manteniendo el respeto al cumplimiento de la legalidad en el proceso de gasto. El sistema de PB requiere que la concesión de un aumento de recursos vaya unida a un aumento de los resultados, conseguidos o previstos.

Este sistema de presupuestación y evaluación por contratos de resultados se viene aplicando con distintos nombres y alcances en diversos países (OCDE, 2001). La versión más conocida son los *Public Service Agreements* (PSA) en el Reino Unido, o los planes estratégicos (RPP) en Canadá, etc. (OCDE, 2007). En el PB, el seguimiento y evaluación son dos de los elementos esenciales para su adecuado funcionamiento. La evaluación del gasto se ha orientado principalmente a proporcionar información a nivel micro sobre la calidad y coste de la prestación de bienes y servicios públicos. La evaluación se plantea en términos de seguimiento cuantitativo y estandarizado de los planes operativos y la exigencia de responsabilidades por resultados de la gestión del gasto a nivel de actividades y *outputs*. Se supone que incorporando y utilizando la información no financiera en el proceso de asignación del gasto se incentiva la productividad y competición por los recursos.

La puesta en práctica del PB depende, en parte, del desarrollo de los sistemas de medición y seguimiento de resultados. Sin embargo, son numerosos los estudios empíricos realizados desde hace varias décadas que han mostrado dificultades para definir sus objetivos, medir resultados según las tres *e* y diseñar sistemas de evaluación e información apropiados (Carley, 1988; Flynn, Gray y Pollit, 1988; Carter, 1989; OCDE, 2001 y 2002). La información recientemente recogida por organismos internacionales y varios estudios empíricos muestran un aumento del número de indicadores manejados en la gestión pública pero estos se presentan esencialmente en términos de productos o *outputs* más que en términos de impacto o *outcomes*, y su utilidad sigue cuestionada (Pollit y Bouckaert, 2004; Pollit, 2006). Además, el impacto en el comportamiento de gasto es todavía incierto (OCDE, 2007; Robinson, 2007). Los gestores públicos son ahora responsables de rendir cuentas por resultados, pero los elementos esenciales del control y gestión de los *inputs* se mantienen (Curristine, 2007).

En general, el uso de la información evaluativa en el proceso presupuestario todavía sufre ciertas limitaciones. Según una encuesta realizada por la OCDE, el alcance y uso de la información sobre resultados es, en general, débil o limitada. El uso de la información sobre resultados por los ministerios de finanzas no es significativa (OCDE, 2007; Zapico, 2010). La gestión por resultados está mejorando en algunos países avanzados, por ejemplo en el Reino Unido, donde en casi todos los servicios públicos se produce y publica información sobre resultados que empieza a influir en la toma de decisiones. Se ha desarrollado una considerable capacidad para formular, supervisar y analizar la información sobre resultados (también de *outcomes*), aunque aún se utilizan importantes elementos de control de *inputs* y seguimiento de *outputs* (Talbot, 2010).

En gran medida el "nuevo" interés por incorporar información evaluativa sobre *outcomes* en el presupuesto tiene un alcance y presenta unos problemas similares a los del presupuesto por programas o a los sistemas presupuestarios integrados (Kromann, Groszyk y Bühler, 2001). La integración del control y evaluación de resultados en el proceso presupuestario tiene serias limitaciones que van más allá de los planteamientos técnicos de estas iniciativas. A lo largo del tiempo, las investigaciones realizadas en varios países desarrollados indican que incluso donde se ha reconocido la necesidad y se han hecho importantes esfuerzos para integrar de manera regular y sistemática la evaluación de resultados en la elaboración del presupuesto, su aplicación ha sido débil e infrecuente (Gray, Jenkins y Segsworth, 1993; Ovrelid, 1997; Verheijen y Coombes, 1998; Pollit y Bouckaert, 2004; Pollit, 2006). Las dificultades de implantación del PB parece que se han subestimado. La información generada por recientes investigaciones corrobora la persistencia de estas dificultades (Pollit, 2006; Mayne, 2007; OCDE, 2007; Robinson, 2007; Zapico, 2007 y 2010; Wanna, Jensen y De Vries, 2009; Radej, 2010).

Según la información recogida por la OCDE, durante los últimos años la mayoría de los países manifiestan no prestar atención a la necesidad de establecer objetivos en el marco de políticas interdepartamentales, o bien reconocen que se trata de un problema todavía no resuelto (OCDE, 2002; 2007). En los últimos años, los países más avanzados están incentivando comportamientos de gasto coherentes desde una perspectiva interdepartamental como un nuevo componente de la reforma presupuestaria (OCDE, 2007). Esta perspectiva es de gran importancia para mejorar los resultados finales (*outcomes*) de las políticas públicas (Radej, 2010). Pero los países que declaran utilizar la información por resultados se refieren a la redistribución del gasto, no por el ministerio fiscal sino en los departamentos gestores (OCDE, 2007).

2.2 Necesidad de un modelo presupuestario coherente con el contexto

Durante los últimos 25 años los países más avanzados de la OCDE han realizado amplios y prolongados esfuerzos para desarrollar y consolidar el uso del PB en el sector público. En la práctica, los avances son limitados. Cada vez se produce más información eva-

luativa sobre actividades y resultados inmediatos e internos (*outputs*). No obstante, se necesita mejorar la calidad y relevancia de la información por resultados y aplicar su uso en la asignación de recursos, que en muchos casos sigue siendo incrementalista (Curristine, 2007). Desde los organismos internacionales se entiende que el pobre resultado del PB es consecuencia de las dificultades de su implantación. En general se ignora la posibilidad de que este modelo no sea universalmente válido y se sugiere un mayor esfuerzo en su aplicación (OCDE, 2007; Robinson, 2007).

En el marco del PB no se informa sobre la relación casual entre los recursos utilizados, actividades y resultados finales (*outcomes*). Con este sistema presupuestario normalmente se informa sobre los bienes y servicios proporcionados con los recursos públicos, pero no sobre los efectos inducidos en la sociedad o en otras políticas (Radej, 2010; Radej, Golobic y Cernic, 2010). Los estudios mencionados provocan serias dudas y limitaciones como para pensar que el PB se consolide simplemente redoblando esfuerzos de implantación sin introducir cambios cualitativos, tanto en su diseño como en la estrategia de reforma. El primer paso sería valorar la coherencia del modelo de presupuesto con la naturaleza del contexto en el que se quiere implantar. Es necesario plantearse preguntas tales como si el PB y los valores (competición y maximización de la utilidad conseguida por cada departamento) y criterios (productividad) que fomenta son acordes con la realidad y los retos con los que se encuentran los directivos públicos.

La gestión pública se lleva a cabo en un marco muy diferente al de hace varias décadas. Sin embargo, se sigue proponiendo el mismo modelo de reforma presupuestaria bajo el supuesto erróneo de su validez universal. Actualmente la gestión pública se enfrenta a diversos factores de complejidad que exigen una nueva aproximación a la reforma. En un estudio comparado sobre la gestión por resultados en el sector publico (Mayne y Zapico, 2000) se identificaron una serie de características contextuales de las políticas públicas con las que no concordaban su lógica y sus principales elementos. La pluralidad de intereses de los actores, destinatarios y *stakeholders* de las políticas públicas estudiadas, la interdependencia entre múltiples iniciativas o entre organizaciones y niveles de gobierno implicados en programas conexos, la inestabilidad y el cambio tecnológico, económico y social, etc., ocasionan una gran incertidumbre a la hora de definir y delimitar problemas públicos o necesidades colectivas, de identificar y seleccionar metas y objetivos, de diseñar el marco causal de los programas públicos y anticipar los efectos de las iniciativas públicas y de atribuir el mérito o la responsabilidad por los resultados.

En este tipo de contexto, el modelo tradicional de reforma del presupuesto no parece ser adecuado ni estar bien enfocado para cubrir las necesidades informativas del directivo público. El problema aquí no es tanto de falta de competición entre departamentos para que cada uno sea más productivo, sino de cooperación entre ellos y con *stakeholders* (públicos y privados) de las políticas públicas. La colaboración facilita la gestión de la incertidumbre y el aprendizaje colectivo. Esta es la responsabilidad del directivo público hoy día. No se trata de que los directivos sean muy eficientes al ejecutar las políticas públicas ejerciendo como meros productores de bienes y servicios públicos, sino que tengan capacidad de anticipación y reacción creativa para enfrentarse a problemas y oportunidades emergentes o cambios radicales e inesperados en los existentes (cambio climático, escasez energética, movimientos migratorios descontrolados, sociedad de la información, economía verde, piratería marítima, intelectual o financiera, etc.). Para ello se necesitan esfuerzos de diálogo y negociación, incluso para aclarar su naturaleza y dimensión e ir conformando y explorando las posibles soluciones en colaboración con los múltiples actores y afectados por los cambios. Se trata de una nueva forma de entender la gestión pública más cercana y comprometida con la innovación que con la eficiencia a corto plazo. Se requiere un sistema presupuestario que fomente la acción estratégica colectiva. En un estudio sobre gobernabilidad y globalización, Savoie (1994) concluye que los gobiernos necesitan que los gestores públicos ten-

gan capacidad creativa, capacidad de búsqueda y construcción de compromisos, de persuasión e iniciación de cambios. Por coherencia, los sistemas de presupuesto deberían orientarse a fomentar esta necesidad de innovación incorporando criterios e incentivos de valores más coherentes con el contexto de complejidad e incertidumbre mencionadas.

La relevancia y aceptación de la información sobre resultados generada y utilizada en el sistema presupuestario depende de que el modelo y los criterios de éxito utilizados para enjuiciar la gestión del gasto sean coherentes con las condiciones contextuales donde esta se desarrolla. El PB se puede aplicar y puede ser útil en contextos simples, por ejemplo, para presupuestar y controlar iniciativas o actividades independientes de naturaleza sencilla o repetitiva. La utilización de las medidas de resultados del tipo tres *e*, según el modelo de PB, es inconsistente con una gestión innovadora y flexible. La utilización mecánica de indicadores operativos (tipo *outputs*) tiene como riesgo que la gestión por resultados no facilite ni fomente el desarrollo de los programas ni la innovación organizativa. Un sistema de presupuestación y exigencia de responsabilidades basadas esencialmente en resultados medidos en términos de productividad departamental no favorece el aprendizaje programático o interorganizacional. Por el contrario, provoca una aptitud defensiva y autojustificativa de lo conseguido y un rechazo a la necesidad de cambio (Perrin, 2002). Es necesario construir un nuevo modelo con criterios de asignación de recursos y de evaluación de la gestión que estimulen y recompensen la exploración y redefinición de problemas, la reformulación de políticas públicas coherentes con estos problemas y la experimentación y desarrollo de las mismas (Metcalfe, 2004). En esencia estos son los roles de un buen directivo público hoy día, y el sistema presupuestario, además de proporcionar el marco claro de recursos disponibles, debe ser un instrumento de apoyo coherente y relevante para el ejercicio de esas funciones. La capacidad de adaptación o flexibilidad presupuestaria (Metcalfe y Richards, 1998) es una condición necesaria para la sostenibilidad de las finanzas públicas. El modelo y los procesos de programación del gasto, incluida la evaluación, deben responder a los retos del contexto de incertidumbre y fomentar la innovación (no solo en las políticas de IT e I+D).

3 Avances en la programación del gasto a medio plazo (MTEF)

Una de las principales respuestas al tratamiento de la incertidumbre en la asignación de recursos ha sido la preparación de escenarios o marcos de gasto a medio plazo (*Medium Term Expenditure Framework*, MTEF). Aunque el MTEF suena a algo tan conocido como la programación y presupuestación plurianual, no se trata de una mera proyección de gastos a medio plazo o la mera planificación tradicional, sin limitaciones ni techos de gasto según los ingresos previstos y fija, sin revisiones anuales. El MTEF incorpora importantes novedades, tales como *a*) la conexión y coherencia con los marcos macroeconómicos y fiscales a medio plazo, *b*) la distinción entre políticas o programas de gasto en marcha y los que se iniciarán en el ejercicio siguiente ese año y *c*) la revisión anual del plan plurianual (*rolling multiyear perspective*) en el que se enmarca la preparación anual del presupuesto (Schiavo-Campo, 2008).

Sin embargo, su aplicación en la práctica presupuestaria es limitada. Estudios del FMI muestran que, tras más de diez años de intensos esfuerzos, las experiencias con el MTEF en países de baja renta o en desarrollo no han tenido el éxito esperado. Los procesos de preparación de presupuesto no han mejorado, el comportamiento presupuestario no ha cambiado, los líderes políticos no entienden o no les interesa el nuevo proceso; no hay evidencias de que se hayan conseguido aumentos de eficiencia en el gasto publico (Brumby, 2008). Las principales razones utilizadas para explicar este fracaso se refieren a la débil capacidad de gobernar de estos países, la inestabilidad de los ingresos tributarios, la escasez de personal cualificado en los ministerios fiscales y ministerios de línea

Cuadro 1

Tipos de MTEF

Por conceptos económicos: la proyección de gastos a nivel agregado según su clasificación económica y revisada/ajustada cada año.

Funcional: la proyección de gastos a nivel agregado según su clasificación funcional (según clasificación COFOG) para cada ministerio y agencias y revisada/ajustada cada año.

Programático: la proyección del gasto a nivel desagregado por programas con límites de gasto impuestos de arriba abajo y unos programas de gastos preparados de abajo a arriba, distinguiendo programas nuevos de los programas existentes, definiendo el espacio fiscal que se crea a medio plazo para nuevos programas.

Fuente: Schiavo-Campo, 2008.

y la rigidez en la gestión presupuestaria (Schiavo-Campo, 2008).

En cuanto a las experiencias con el MTEF en los países avanzados, no se puede sacar una conclusión clara. Según la información recogida desde el FMI, el MTEF ha tenido cierto éxito en algunos países de la OCDE debido a varias razones: la credibilidad de los presupuestos anuales; el compromiso político; el marco legal y normativo (planificación, arbitraje, el control de compromisos plurianuales, exigencia de responsabilidades y mecanismos de ajustes); el peso político del ministerio fiscal en el consejo de ministros y/o del ejecutivo en el parlamento, esencial para cumplir las reglas de disciplina fiscal, y la proyección cauta de ingresos y gastos (Hughes, 2008). Se han identificado experiencias con éxito, como la del comité ERC (Expenditure Review Committee of the Cabinet) del estado de Victoria, Australia, que es un buen ejemplo de revisión del gasto a medio plazo, en el que se valoran los objetivos del Gobierno a largo plazo, las predicciones económicas y fiscales con objetivos presupuestarios a medio plazo, las prioridades estratégicas de los departamentos, y se tienen en cuenta iniciativas interdepartamentales y las opiniones de *stakeholders* (Brumby, 2007). Sin embargo, en general, este éxito relativo con el MTEF en países avanzados se refiere al MTEF funcional, o sea, la proyección de gastos y disciplina a nivel agregado del gasto por grandes funciones (véase el cuadro 1).

El MTEF programático necesita además del fuerte apoyo político y un esfuerzo largo y gradual, un máximo de transparencia y *feedback* (colaboración) en la fase de programación del gasto, entre ministerios y niveles de gobierno y con la sociedad y el mercado. Esto exige el buen funcionamiento de los sistemas de evaluación y auditoría de eficiencia del gasto. Así mismo, la cooperación, no la competición, se considera un requisito y criterio de éxito del MTEF. El MTEF funcional es básico y esencial como marco de referencia en la preparación del presupuesto anual. El MTEF programático es más transparente y ofrece un buen marco de referencia para una gestión estratégica eficaz de las políticas públicas, pero es más complejo. Requiere esfuerzos prolongados, graduales y selectivos. El MTEF programático no solo permite reforzar el control del gasto y la disciplina fiscal, sino que exige la reasignación de recursos hacia las prioridades del Gobierno y permite mejorar la preparación del presupuesto anual, facilitando ganancias de eficiencia relevantes al mejorar la conexión entre las políticas públicas y el presupuesto. No obstante, estos beneficios todavía tienen que demostrarse empíricamente (Schiavo-Campo, 2008).

La gran ventaja del MTEF programático es que ofrece un marco para la colaboración entre el Gobierno y la sociedad (evaluación participativa, transparencia recíproca, control social, etc.) al que hasta ahora se ha prestado poca atención en la reforma presupuestaria. Bajo incertidumbre y complejidad, la programación del gasto exige un salto cualitativo en la evaluación de las políticas públicas y la asignación de recursos que destaque algunas facetas del proceso presupuestario que hasta ahora se han ignorado. Una de las fuentes principales de ineficiencia asignativa es la débil coordinación de las políticas públicas. Las formas de fragmentación presupuesta-

ria más reconocidas son los fondos extrapresupuestarios, los ingresos o impuestos preasignados, las transferencias de créditos no controladas, la separación del presupuesto de gastos de inversión del corriente, etc. (Brumby, 2007). Pero las incoherencias entre las políticas públicas por descoordinación entre sus principales actores, destinatarios y grupos de interés son también de gran importancia para la asignación eficiente de los recursos. El modelo de New Public Management (NPM) no considera este problema y deteriora la eficiencia global al fomentar la competición entre departamentos. Se precisa un modelo de decisión que preste atención a la necesidad de colaboración y otros aspectos pocos conocidos del proceso presupuestario.

4

Las caras ocultas de la programación del gasto público

4.1
Introducción

Desde hace mucho tiempo se mantiene la expectativa de que incorporar información sobre resultados (tipo tres *e*) en la presupuestación iría seguida de su uso en la programación del gasto público. Muchos esperaban que esta información, principalmente cuantitativa, fuera directamente aplicable para redistribuir los recursos. Esta expectativa ha resultado ser simplista o errónea; el uso de la información de resultados en el proceso presupuestario dista mucho de ser un objetivo de fácil alcance (OCDE, 2007). Pero la utilidad de las actividades de evaluación no surge necesariamente de la aplicación directa de las recomendaciones de cada informe, ni de la distribución de recursos entre políticas o departamentos según sean más o menos eficientes.

En la práctica, la utilidad de la información evaluativa es o puede ser más etérea o sutil. El propio proceso de evaluación puede contribuir a conformar (*shaping*) las políticas identificando problemas, temas, conceptos y marco de debate (Toulemonde, 2010). La utilización de la evaluación en el presupuesto requiere una integración, no solo desde un punto de vista funcional o instrumental sino también desde un punto de vista organizativo, informativo y social (Gray, Jenkins y Segsworth, 1993). En cualquier caso, la integración de la evaluación y el presupuesto por resultados es compleja y exige un diagnóstico sobre el funcionamiento real y una identificación de los intereses e incentivos o desincentivos de la gestión del gasto, y de las características del contexto institucional, cultural y funcional donde se desea llevar a cabo (Pollit, 2006).

Hoy, más que nunca, la gestión del gasto público se realiza en un contexto de gran escasez de recursos e incertidumbre (Formez, 2007). Esto exige desarrollar la capacidad de adaptación en el sistema presupuestario (Metcalfe y Richards, 1990). La disciplina sostenida del gasto exige un enfoque cualitativamente diferente al del tipo de reformas presupuestarias adoptado por los países de la OCDE desde la década de 1980. Si los problemas fueran predecibles y se dispusiese del conocimiento necesario para resolverlos, los ministerios fiscales podrían limitarse a predeterminar y exigir a los departamentos de gasto una mayor eficiencia y eficacia en la gestión (reducir costes, aumentar la responsabilidad por la productividad) y hacerles competir por los recursos. La estandarización (medición de resultados) y la especialización (descentralización), propuestas por la NGP, serían respuestas adecuadas al contexto presupuestario. El comportamiento o estilo de decisión del ministerio fiscal podría ser jerárquico o de arriba abajo: imposición de límites de gasto según la evolución de deuda y déficit, recortes y presiones directas sobre los centros gestores para definir objetivos y compromisos de resultados. Este es el tipo de iniciativas presupuestarias consideradas en las últimas décadas (Pollit, 2006). Sin embargo, no son coherentes con el contexto actual de incertidumbre. Para conseguir la sostenibilidad presupuestaria en este contexto lo relevante no es maximizar el valor obtenido (tres *e*) a cambio del gasto (*Value for Money*) en el marco de

Cuadro 2

Las caras ocultas de la programación del gasto

- Reconocimiento y tratamiento del conflicto en la reasignación del gasto
- Construcción de confianza y cooperación presupuestaria
- Análisis de los efectos inducidos en el tiempo y entre sectores
- Uso de la evaluación participativa y transparencia recíproca como factores de innovación y adaptación presupuestaria en contextos de incertidumbre
- Aplicación de incentivos para una programación innovadora y disciplinada del gasto

estándares (tipo tres *e*) preestablecidos, sino adaptar las políticas públicas a los cambios que se presentan en el entorno o incluso anticiparse e influir en estos cambios. En este contexto, el rol tradicional del ministerio fiscal orientado al control jerárquico y seguimiento de la eficiencia departamental puede crear rigidez y alentar conflictos interdepartamentales. En lugar de esto, el ministerio fiscal debería asumir la responsabilidad de incentivar el desarrollo de la capacidad de innovación en las políticas públicas (no solo en las de IT o I+D). Para ello, necesita reforzar su rol de liderazgo y gestión estratégica del gasto publico, que ponga el énfasis en la coordinación y trabajo en red de las políticas públicas y fomente la disciplina de gasto de estas a largo plazo (Zapico, 2009). La asignación eficiente de los recursos depende de la capacidad del Gobierno para consensuar o construir coaliciones al seleccionar sus prioridades, identificar lo que no son prioridades y reasignar los recursos; de la disponibilidad de información evaluativa, y de la aplicación de incentivos a políticos y directivos públicos para que presten atención a esta información en el proceso presupuestario.

En este apartado se analizan una serie de temas y factores relacionados con la capacidad de reorientar estratégicamente (innovar) el gasto público que, a modo de caras ocultas, se han ignorado o no se han tenido suficientemente en cuenta en las reformas presupuestarias. No se trata aquí de entrar en profundidad en cada uno de estos temas sino de analizar su potencial para mejorar la gestión estratégica del presupuesto. Aunque estos factores están claramente interrelacionados, se presentan de forma diferenciada para facilitar la lectura.

4.2 Gestión estratégica, flexibilidad presupuestaria y conflicto

4.2.1 Reconocer el conflicto en la programación del gasto

La programación del gasto se suele entender como un ejercicio de proyección y preparación de documentos que permitan seguir su ejecución y analizar los resultados según las previsiones. A menudo la presupuestación se percibe como un ejercicio neutral y técnico que comienza y termina con la extrapolación de las cifras financieras y la formulación de un plan que debe especificar en detalle todas las decisiones que se van a tomar y las operaciones que se van a acometer. La gestión estratégica contempla el ejercicio de anticipación del futuro como una pauta o modelo a seguir en un proceso o flujo continuado de decisiones y acciones (Mintzberg, 1995). La adaptabilidad del presupuesto demanda que este flujo de acciones de gasto sea coherente con los cambios en el entorno, especialmente con la evolución de las preferencias sociales. Esto exige un esfuerzo continuo de interacción y anticipación de futuro, teniendo en cuenta posibles discontinuidades en la tendencia de las variables normalmente estudiadas y nuevas variables de tipo económico y sociopolítico, aunque no se disponga de precedentes históricos. La anticipación no significa solamente la extrapolación del gasto por funciones (MTEF funcional), mediante proyecciones cuantitativas de las variables económicas (crecimiento, empleo, inflación, evolución demo-

gráfica...), sino también la recogida estructurada de opiniones de *stakeholders* y expertos (Delphi, SWOT, procesos participativos, etc.), la identificación de problemas y oportunidades emergentes y el análisis y evaluación ex-ante explorando el entorno de las políticas públicas y los efectos potenciales de sus cambios en el presupuesto. Todos estos esfuerzos para anticipar el futuro y su efecto sobre el presupuesto no los pueden realizar expertos en planificación económica y presupuestación por sí solos, sino en colaboración con los propios gestores públicos, expertos de otras políticas o disciplinas relacionadas, representantes de grupos interesados, etc. La evaluación participativa, la transparencia recíproca, el trabajo en red, etc., pueden jugar un rol importante en la gestión estratégica del gasto (véase el apartado 4.4).

Al contrario de lo que implica el presupuesto por resultados, la gestión estratégica del presupuesto no exige necesariamente especificar todos los objetivos de los programas de gasto. El liderazgo presupuestario no requiere que todos los objetivos y actividades se listen en detalle, se clasifiquen y cuantifiquen. Hacerlo así podría generar conflicto y comportamientos negativos (p. ej., maquillaje de la información, cierta resistencia a proporcionar información, retención de la información relevante hasta el último momento para que no haya tiempo de un análisis detenido en el ministerio fiscal, etc.). Hoy día, la dirección o liderazgo se concibe como sinónimo de proporcionar una visión o camino a seguir. Este tipo de orientación genera motivación y facilita la coordinación y el consenso. La percepción del líder sobre cómo adaptar el comportamiento presupuestario a los criterios y estilo de decisión es más influyente que la predeterminación de estándares de éxito sobre la maximización de la utilidad marginal (tres *e*) del gasto.

Pero la reasignación última de recursos depende de que exista flexibilidad o adaptabilidad presupuestaria. La flexibilidad en la gestión del gasto suele entenderse (a nivel micro) como la eliminación o reducción de controles sobre los *inputs*, otorgando mayor autonomía de autorizar transferencias de créditos internas en cada ministerio o agencia, o de un año para otro; creación de reservas para contingencias, etc. (Shick, 2001). A un nivel superior de gestión estratégica del gasto, Metcalfe entiende la flexibilidad presupuestaria como una cuestión de poder o capacidad de resolver los conflictos sociopolíticos que surgen al reasignar recursos en función de los cambios en las prioridades del gobierno. En este sentido, la flexibilidad presupuestaria se entiende como la capacidad de introducir cambios estructurales e innovación en las políticas de gasto frente a la rigidez del incrementalismo presupuestario (Metcalfe y Richards, 1990). El incrementalismo presupuestario (Wildavsky, 1984), que se corresponde con el conocido modelo de decisión de *muddling through* o 'salir del paso como sea' (Lindblom, 1959), es una estrategia conservadora de reducción de los conflictos que se plantean cada año en la preparación del presupuesto para conseguir acuerdos rápidos, sin ningún esfuerzo relevante de análisis de la base o gasto del ejercicio anterior, y sin prestar suficiente atención a los intereses de las partes. El cambio estructural supone la revisión tanto de los nuevos programas como de la base histórica con el fin de reasignar los recursos y adaptar el presupuesto a los cambios socioeconómicos. La flexibilidad presupuestaria es esencial en situaciones de crisis o de cambios radicales e inesperados en el entorno socioeconómico que provocan una seria escasez de recursos e incertidumbre en las políticas públicas. Los cambios incrementales no son suficientes. Se requieren cambios estructurales en la composición del gasto que provocan múltiples conflictos y aumentan la necesidad de coordinación interdepartamental. Aunque la extrapolación del gasto y la plasmación de los programas de gasto en documentos de planificación y presupuestarios son necesarios e importantes para el control del gasto, el elemento fundamental en la programación presupuestaria es la coordinación (Schelling, 1978, citado por Brumby, 2007).

Desde el FMI se argumenta que "la eficiencia asignativa puede mejorarse si, asumiendo un proceso robusto de toma de decisiones a nivel político, los recursos se dirigen allá donde son más valorados según el gobierno, como agente de los ciudadanos" (Brumby,

2007; pág. 151). Pero esta declaración parece tautológica. Se puede considerar que el sistema político es robusto cuando asigna eficientemente los recursos. El juego democrático está abierto a la división de opiniones y diversidad de intereses para resolver los conflictos. Incluso dentro del propio gobierno puede haber diferentes preferencias respecto al gasto. Aunque el proceso de toma de decisiones a nivel político fuera robusto, no es realista pensar que la asignación eficiente del gasto es solo una cuestión de análisis técnico, neutro, sin negociación, sobre todo si hay escasez de recursos e incertidumbre. El proceso de decisión institucional puede estar bien diseñado, con reglas bien definidas y voluntad de aplicarse con firmeza, pero las relaciones de poder son variables según cada tema y momento, exigiendo la creación de distintos apoyos y coaliciones según cada caso. La gestión flexible y estratégica del presupuesto (orientada a la innovación y cambio) exige la construcción de consenso en múltiples temas, por ejemplo sobre la limitación agregada del gasto en el marco de las previsiones económicas, el margen de financiación disponible para las nuevas iniciativas más relevantes, la identificación de las políticas públicas cuya financiación vaya a reducirse o aumentarse, el reparto del límite agregado entre los ministerios o entre niveles de gobierno, y la identificación y estimación de efectos y los grupos que salen beneficiados o perjudicados, etc. Pero esto no significa que la gestión estratégica (innovación) esté garantizada con el consenso, especialmente si se alcanzase a través de compromisos rápidos orientados a los intereses específicos de cada parte (suma cero), sin haber hecho esfuerzos suficientes para mejorar el valor o los intereses colectivos (suma positiva).

Los ministerios fiscales, además de desarrollar su capacidad interna de gestión y análisis presupuestario (personal especializado, sistemas de información propios, buen conocimiento de las políticas sectoriales, control de la ejecución financiera del gasto, etc.) tiene también que liderar o contribuir a mejorar la colaboración en las fases de programación del gasto, incluida la evaluación ex-ante, de la red de departamentos y niveles de gobierno (coordinación horizontal) y vertical (entre programas sectoriales y prioridades gubernamentales) (Zapico, 2009) y poner en práctica un sistema de incentivos que fomente decisiones de gasto coherentes con las prioridades gubernamentales (eficiencia asignativa a nivel colectivo). Para esto es necesario disponer de buenos sistemas de información sobre la producción, sus costes y contribución a la consecución de *outcomes* (preferencias políticas y sociales). Esto exige conocer o explorar la relación causal entre las actividades y los resultados de las políticas públicas. La evaluación puede facilitar el desarrollo de este tipo de conocimiento. La adaptación estratégica de la estructura de gasto de las políticas públicas depende también de que los ministerios, los gobiernos regionales y los grupos de interés acepten informar y colaborar (directa o indirectamente) con el ministerio fiscal para estimar las necesidades reales de recursos e identificar las políticas o los programas que dejan de ser prioritarios. En principio nadie está a favor de revelar información que pueda suponer una reducción de los recursos que recibe. El ministerio fiscal necesita aplicar incentivos que fomenten la transparencia y coordinación entre los actores de las políticas públicas durante la programación del gasto (p. ej., recuperación parcial o total de los ahorros, posibilidad de reasignación interna, reserva para proyectos conjuntos, etc.) y fortalecer el conocimiento y habilidades de su personal para analizar las políticas sectoriales e intersectoriales, y orientar los sistemas de control y evaluación del gasto en positivo (véase el apartado 4.5).

4.2.2 Construir confianza y cooperación en las negociaciones presupuestarias

La preparación del presupuesto implica, normalmente, establecer y comunicar unas prioridades generales de gasto, presentar unas instrucciones o normas de elaboración, imponer unos procedimientos y criterios de asignación y reuniones de negociación sobre las posturas del ministerio fiscal y los departamentos sobre las solicitudes de créditos y el arbitraje jerárquico de los desacuerdos que surjan. La actua-

ción adecuada del ministerio fiscal y de los gestores en el proceso presupuestario, especialmente en tiempos de incertidumbre, necesita sistemas de información y comunicación eficaces. Para cumplir esta condición no solo se necesitan buenos sistemas informáticos y de comunicación electrónica sino además foros de participación y coordinación que funcionen con regularidad y coherencia. La disciplina presupuestaria requiere no solo techos y reglas financieras sino, además, que las prioridades y directrices sean aceptadas e internalizadas por los actores presupuestarios. Esto exige un cambio de actitud y criterios de decisión en la programación del gasto. La construcción de confianza y el fomento de la cooperación son dos de los mayores retos y roles del ministerio fiscal para lograr una mayor adaptabilidad y sostenibilidad presupuestaria.

La mayoría de las investigaciones sobre el proceso de negociación presupuestaria dan por supuesto su faceta incrementalista y competitiva. Tradicionalmente los actores del presupuesto se han clasificado en guardianes del tesoro y defensores de los programas de gasto con roles naturalmente opuestos (Wildavsky, 1984). En el campo de la economía y hacienda pública es comúnmente aceptado que sus intereses y actitudes son antagónicos y que el comportamiento táctico por parte de los centros gestores es de reciprocidad y universalidad (Von Hagen, 1993; Maluquer y Tarrach, 2006; Fernández, Iglesias y Morano, 2010). Se supone que el comportamiento durante las negociaciones del presupuesto es esencialmente competitivo. Aunque la realidad de la negociación anual del presupuesto se centra en la distribución de los recursos, hay razones para pensar que la programación del gasto es también una oportunidad para construir, a medio y a largo plazo, confianza y capacidad de coordinación entre los actores presupuestarios.

Las negociaciones presupuestarias son, de hecho, una oportunidad recurrente cada año para reducir la incertidumbre innecesaria en las estimaciones de gasto. Esto significa considerar el presupuesto más allá de un simple ejercicio competitivo para repartir recursos. La cooperación significa desarrollar y compartir la información financiera y no financiera, buscar decisiones de gasto que sean viables a nivel colectivo y desarrollar percepciones comunes sobre prioridades y valores de gasto (Winham, 1977) y prevenir futuros conflictos presupuestarios. Los diferentes intereses tienen que ser integrados o compensados para evitar el conflicto improductivo o permanente (Villoria, 2010). Esto no es una simple llamada a la buena voluntad sino la necesidad de considerar el presupuesto como un proceso de negociaciones que hay que tratar de gestionar (preparar posturas, comunicarlas, adaptarlas conforme se va conociendo la evolución de intereses y posturas de las partes negociadoras, identificar zonas de interés común, coordinar, etc.). Esto requiere que el ministerio de finanzas y otros actores presupuestarios perciban el proceso como un reto (defensa de los intereses propios, costes de oportunidad) y también como una ocasión para conocer las interdependencias entre políticas públicas, los efectos inducidos reales o previstos, las acciones comunes o complementarias, evitar duplicidades y contradicciones, etc.

El presupuesto es una realidad (proceso o documento) socialmente construida. Las negociaciones presupuestarias son esencialmente sociales y complejas. El concepto de *negociaciones sociales complejas* (Walton y Mckersie, 1965) sirve para entender mejor la negociación presupuestaria: los aspectos técnicos del presupuesto se combinan con las dimensiones humanas (actitudes, sentimientos, valores, expectativas); el acuerdo de asignación de los recursos es tan solo un paso en el proceso de negociación, ya que está sujeto a posibles modificaciones durante la ejecución del presupuesto; el proceso se repite sucesivamente todos los años; los actores presupuestarios representan a grupos u organizaciones cuyos miembros y destinatarios de sus programas ejercen presiones múltiples y no necesariamente compatibles sobre sus propios representantes en las mesas de negociación con el ministerio fiscal, y la agenda de negociaciones presupuestarias se centra en la confrontación de los intereses individuales pero en el marco de unos intereses colectivos (prioridades gubernamentales, déficit público, inflación, sostenibilidad, eficacia conjunta, etc.).

Para gestionar el conflicto y evitar que la confrontación llegue a dominar las negociaciones del presupuesto, es necesario considerar y fomentar todos los componentes de las negociaciones sociales complejas: (1) distribución de recursos (competencia), (2) integración de valores e intereses en el gasto (cooperación), (3) reestructuración de las reglas de juego de negociación presupuestaria y (4) preparación interna de las posiciones de negociación de cada departamento.

Combinación adecuada entre competición y cooperación (1) y (2). Normalmente los ministerios fiscales proyectan a medio plazo el gasto agregado, tratan de imponer normas y reglas para limitar las demandas de recursos, fomentan comportamientos competitivos y resuelven conflictos a través de arbitrajes jerárquicos. Estos instrumentos son necesarios e importantes, pero los esfuerzos del ministerio fiscal (supuesta una disponibilidad de personal, *know how* y apoyo del Gobierno) podrían también dirigirse a fomentar la colaboración en la programación del gasto entre los departamentos o gobiernos regionales (intercambio de información, consultas, búsqueda de la identificación de intereses comunes, acción conjunta en políticas públicas altamente interdependientes, etc.) y entre estos y el ministerio fiscal para que se acepten e internalicen los objetivos colectivos globales (déficit, deuda, prioridades de naturaleza colectiva o conjunta, etc.). Esto facilitaría que el proceso presupuestario fuera una oportunidad para tomar decisiones estratégicas (Wamsley y Hedblom, 1983).

Durante la formulación del presupuesto podría prestarse atención a los efectos que el aumento o recorte de gasto de unos departamentos producirían en los resultados de la gestión y a las posibles líneas de cooperación entre programas o departamentos. Esto requiere esfuerzos de definición conjunta de los problemas y la asignación coordinada de los recursos. La identificación de interdependencias es de particular importancia en tiempos de escasez. La interacción entre ministerios y con gobiernos regionales durante la programación del gasto puede emplearse para identificar sinergias estratégicas, tanto positivas como negativas (Ansoff, 1965). La creación de confianza y el fomento de la cooperación permiten identificar mejoras de eficiencia del gasto y eficacia de las políticas públicas (sinergia positiva) y/o evitar políticas duplicadas o contradictorias (sinergias negativas). Además, la certeza o altas expectativas de interacción cada año puede facilitar el desarrollo del principio de reciprocidad y confianza (Axelrod, citado en Subirats y Mota, 2000) también entre el ministerio fiscal y los centros gestores y *stakeholders*. Esta aproximación puede evitar grandes despilfarros de fondos públicos por solapamientos innecesarios (por errónea percepción de conflictos) o ineficacias por falta de coordinación entre las políticas públicas.

El presupuesto no es necesariamente un ejercicio plenamente competitivo. En muchas áreas, las políticas públicas de diversos ministerios o niveles de gobierno no tienen porque ser necesariamente contradictorias o conflictivas, por ejemplo, la política de ayuda al desarrollo (Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Cultura, consejerías de gobiernos regionales); la política de emigración (Policía y Asuntos Sociales), la lucha contra la droga (Policía y Educación), etc., ni su eficacia depende necesariamente de un incremento de recursos sino más bien de una acción coordinada. "Un ministerio fiscal moderno debe ser responsable del diseño de un sistema de coordinación que permita captar la información adecuada en el tiempo y forma oportunos para que actúen conjuntamente los decisores que tengan sus incentivos en línea para una asignación de recursos eficiente" (Brumby, 2007; p. 149). La comunicación y consulta horizontal entre departamentos durante la programación del gasto puede tener consecuencias muy positivas. Para fortalecer la cooperación en el proceso presupuestario se necesita construir confianza y compromiso con los objetivos comunes.

Las iniciativas de descentralización de la gestión financiera en el marco de la NGP van unidas al fomento de la competición entre los departamentos. Este modelo define los objetivos y la eficiencia a nivel departamental, con independencia del impacto o influencia en otras políticas. Las implicaciones estratégicas

de la cooperación interdepartamental tienden a ignorarse. Muchos de los aumentos o recortes de gasto en una política pueden causar beneficios o costes directos o futuros en esta u otras políticas. No gastar en ciertas circunstancias puede ser una falsa economía (Metcalfe y Richards, 1989). Pero esto no significa que la competición no sea deseable y beneficiosa en muchas ocasiones. Tanto la competición como la cooperación son simultáneamente un desafío y una oportunidad para el ministerio fiscal. En las negociaciones presupuestarias se necesita mantener un equilibrio entre la competición por los recursos y la cooperación en la programación de las políticas. Su combinación está relacionada con los otros componentes de las negociaciones presupuestarias.

Reestructuración de las reglas del juego (3) y desarrollo de la capacidad interna de gestión presupuestaria (4). Los actores presupuestarios también hablan de cómo se negociará en futuros procesos presupuestarios, o sea, debaten las reglas y marcos de negociación preestableciendo límites de gasto, criterios de asignación de recursos y procesos para tratar los futuros conflictos (p. ej., escenarios presupuestarios, criterios de Maastricht, etc.). La cuestión no es elegir entre un enfoque de presupuestación de arriba abajo o de abajo a arriba, sino conseguir un equilibrio apropiado entre la competición y la cooperación que garantice la disciplina presupuestaria. El ministerio fiscal puede influir en las actitudes y los estilos de gasto combinando la cooperación y la competición. No existe una combinación ideal, depende del contexto presupuestario. La que se lleve a la práctica tendrá que adaptarse a la estructura de distribución de poder real, a las asimetrías de información, a la cultura dominante en la gestión publica (Pollit, 2006).

Por otro lado, la calidad de la información disponible en los centros gestores (particularmente sobre sus *stakeholders*) es un factor importante para la negociación con el ministerio fiscal. La preparación de posturas de negociación más consistentes y coherentes a nivel interno de cada centro gestor o región permite mejorar el funcionamiento del debate presupuestario. Al definir la política y los objetivos presupuestarios, el ministerio fiscal necesita conocer las posturas (créditos a solicitar y programas a financiar) de los centros gestores o gobiernos regionales y estos necesitan incorporar o compensar los intereses de los grupos beneficiados o perjudicados. Si se desea evitar una asignación ineficiente o la emergencia de conflictos y modificaciones del presupuesto y los programas de gasto habrá que defender posiciones que sinteticen e integren los intereses presupuestarios de su ministerio y de sus grupos de interés (incluidos los intereses de otros ministerios). La estrategia y el arbitraje jerárquico del presupuesto no se pueden aplicar con eficacia, a menos que los sistemas de información y comunicación y la interacción voluntaria horizontal estén consolidados y bien gestionados durante la formulación del presupuesto. Esta condición no es solo de naturaleza técnica sino más bien social o relacional. Cierto tipo de evaluación puede ser útil en este sentido. La evaluación a nivel *mezzo* del gasto es otra cara oculta del proceso presupuestario.

4.3
La necesidad de analizar los efectos inducidos en el tiempo y entre políticas

Desde los principales organismos internacionales se advierte del riesgo de no sostenibilidad a medio/largo plazo de las finanzas públicas si se mantiene la evolución creciente del gasto en políticas de sanidad, educación, pensiones, etc. La disciplina presupuestaria se plantea en términos de imponer límites de déficit y deuda pública o del gasto a nivel agregado. Se debate principalmente la dimensión global del gasto y su repercusión en las grandes partidas funcionales. Con la crisis, los ajustes se han centrado en reducciones radicales, *ad hoc* y a corto plazo: recorte de sueldos, drástica congelación de puestos, reducción de inversiones públicas. También se han impuesto condiciones más exigentes para acceder a algunos derechos sociales, pero en general no se ha prestado atención a la necesidad de un mayor debate entre el ministerio fiscal y los centros gestores sobre los posibles efectos presupuestarios (intersectoriales o futuros) de poten-

ciales innovaciones en las políticas y servicios públicos. Salvo excepciones (p. ej., reformas estructurales de las pensiones), las predicciones de disciplina financiera no suelen tener en cuenta los efectos de la innovación de las políticas públicas. Normalmente, en la programación del gasto por grandes funciones, no se consideran ni analizan los efectos inducidos, en términos de variaciones de gasto o eficacia a corto o a largo plazo de las políticas públicas. Por ejemplo, el aumento de las ayudas concedidas por el Departamento de Sanidad para dejar de fumar (gasto preventivo) no se suele comparar con los efectos inducidos, como la reducción de costes en tratamientos curativos de enfermedades relacionadas o los beneficios obtenidos por aumento de productividad de los fumadores que evitan estas enfermedades o los beneficios potenciales de una programación del gasto coordinada a nivel interdepartamental en ciertas políticas de naturaleza intersectorial (medio ambiente, emigración, sociedad y economía de la información, etc.).

En el ámbito presupuestario, la evaluación del gasto público suele entenderse como análisis estadísticos centrados en la dimensión total del gasto y su tendencia por partidas económicas o grandes funciones, porcentajes del PIB que representan estas partidas y su comparación en el tiempo y con otros países, ratios de gasto corriente según inversiones, efectos distributivos del gasto, etc. Los documentos presupuestarios incluyen o se acompañan de proyecciones económicas y financieras (déficit, deuda, gasto funcional del gasto...). Además, con los avances conseguidos en los últimos años también se incluye información sobre los resultados no financieros. Normalmente se presta atención a la cuantía del gasto y su calidad a nivel macro o micro. La información evaluativa sobre los efectos, directos e inducidos, en el gasto a nivel *mezzo* o de políticas públicas, también relevante, no suele ser suficientemente considerada en el proceso presupuestario. Según expertos de la OCDE, tras varias décadas de reforma presupuestaria, ya sabemos en cuánto y en qué (productos o servicios) se gastan los gobiernos los fondos públicos, pero no sabemos quién lo gasta mejor, quién es más eficaz e innovador en sus políticas de gasto (OCDE, 2009). En el fondo de esta cuestión se encierra un problema de falta de información evaluativa sobre los efectos inducidos por las variaciones de gasto a nivel *mezzo*, sectorial e intersectorial. La poca atención prestada en el proceso y la documentación presupuestaria a esclarecer y mejorar los marcos conceptuales y metodológicos de las políticas y programas intersectoriales dificulta el debate constructivo y realista en la programación del gasto.

Parece evidente que los aumentos de productividad (eficiencia a nivel operativo) suponen una liberación de recursos que pueden reaplicarse en una misma política, reasignarse a otras o utilizarse en la reducción de impuestos. Pero no está claro la dimensión o relevancia de los aumentos de productividad a nivel micro para la disciplina presupuestaria a nivel agregado. Su estimación y puesta en práctica es una asignatura pendiente que resulta difícil de superar (OCDE, 2007; Brumby, 2007). El Banco Mundial manifiesta que la evaluación es un buen instrumento de información y conocimiento para enlazar las políticas públicas con los marcos o escenarios de gasto a medio plazo (Schiavo-Campo, 2008). La contribución de la gestión eficiente a la disciplina presupuestaria podría clarificarse si se enlazara la información micro (eficiencia y coste de actividades y *outputs*) con la información a nivel *mezzo* (sobre los resultados en términos de *outcomes* e impacto a medio y a largo plazo de las políticas públicas, especialmente de las intersectoriales, intergubernamentales). Pero este enlace no se consigue con un análisis de los gastos agregados por funciones o grandes partidas presupuestarias, sino mediante una exploración y valoración de la relación lógica-causal entre el esfuerzo realizado (recursos, tiempo, actividades, organización y coordinación con otros ministerios, etc.) y los efectos de la política en términos de contribución a las prioridades gubernamentales, fiscales y sectoriales. Sin ser una panacea, la evaluación de políticas públicas a nivel intersectorial (Radej, 2010) ofrece una oportunidad para avanzar en este sentido. Pero esta es una asignatura pendiente en muchos países avanzados salvo excepciones (Curristine, 2007).

4.4
Evaluación participativa y transparencia recíproca: dos principios de gobernanza para innovar y adaptar la programación del gasto en momentos de incertidumbre

La evaluación de las políticas públicas puede contribuir a la programación del gasto si se lleva a cabo en el marco de un modelo de decisión coherente con el entorno. La incorporación y consideración de la información evaluativa en el proceso de asignación de recursos pueden tener una gran repercusión en la sostenibilidad del gasto. Pero no todo esfuerzo de evaluación y transparencia permite este enlace. El tipo y aproximación a la evaluación tiene que producir información relevante y útil para gestionar la incertidumbre. La naturaleza compleja de las políticas públicas y la dispersión de la información y conocimiento en la sociedad exigen que la programación del gasto (incluida la evaluación) se base en un modelo de decisión abierto y participativo orientado a la innovación o adaptación colectiva de las políticas públicas como garantía de sostenibilidad de estas y de los gastos que conllevan. Estos principios no se han considerado suficientemente durante el proceso de asignación de recursos como posibles factores de ajuste estructural del presupuesto a medio y a largo plazo.

Una de las respuestas a este problema es el presupuesto participativo. El número de experiencias de presupuesto participativo a nivel local o regional es creciente y diverso (Shah, 2007; Pineda y Pires, 2008; World Bank, 2008; Molina, 2010). Pero aún no está claro con qué alcance y método se podría aplicar a nivel de Gobierno central. Hay experiencias de transparencia y apertura a la comunicación electrónica directa con el ciudadano relacionadas con las recientes iniciativas presupuestarias contra la crisis, por ejemplo, en el Gobierno federal de los Estados Unidos y en Europa (Yee, Kansa y Wilde, 2010; Comisión Europea, 2008). Una de las vías de desarrollo del principio de participación en el proceso presupuestario a cualquier nivel de gobierno podría abrirse con el reconocimiento y desarrollo del potencial de uso de la evaluación participativa como factor de innovación en la programación del gasto. La programación del gasto a medio plazo ofrece un marco temporal más adecuado que el del presupuesto anual para producir y difundir información evaluativa mediante procesos participativos (sociales y/o administrativos), que facilite la colaboración y reduzca los efectos negativos de la asimetría de información (Brumby, 2007), tanto la vertical (principal-agente) como la horizontal (inter pares).

Algunos tipos de evaluación pueden contribuir a la programación del gasto en contextos complejos, por ejemplo, la evaluación participativa o constructivista (Guba y Lincoln, 1989), la evaluación basada en la teoría (Weiss, 1995) o la evaluación realista o teoría regenerativa de la causalidad (Pawson y Tilley, 1997). El valor de estos tipos de evaluación es bien reconocido en políticas complejas tales como la investigación científica (RAND Europe, 2005) o la ayuda al desarrollo (Feinstein y Puetz, 2000). Esta aproximación a la evaluación, que aquí denominamos en general evaluación participativa, permitiría a los centros gestores y al ministerio fiscal ir más allá de la evaluación y seguimiento estandarizado del gasto público a nivel operativo, propio del presupuesto (PB) y los modelos de gestión por resultados. La evaluación participativa requiere más tiempo y tiene un coste más alto. La respuesta a estos problemas puede venir a través de la elección de un marco de referencia plurianual del gasto (MTEF) donde situar la evaluación y la selección de los temas de políticas públicas que se consideran prioritarios para ser evaluados (Ballart y Zapico, 2005).

El contexto de complejidad e incertidumbre de las políticas públicas exige que el cambio (innovación) sea adaptativo más que programado (Berman, 1980), que tenga en cuenta la necesidad y capacidad de transparencia, participación, consulta y coordinación, negociación abierta, acción conjunta, etc., en las fases de programación y gestión del gasto público. En la medida en la que aumenta la complejidad de la gestión pública, disminuye la relevancia del criterio de maximización del grado de eficiencia y eficacia de cada departamento en la consecución de sus objetivos, definidos con perspectiva interna, y aumenta la necesidad

de una adaptación colectiva que tenga en cuenta las implicaciones más amplias y efectos inducidos por su actividad, o inactividad, en otros sectores o en la sociedad (Radej, 2010). La apertura de las políticas públicas (transparencia y participación) se justifica apelando no solo al déficit democrático, sino además al déficit de capacidad de coordinación y coherencia (Metcalfe, 2004) que pueda existir en su conformación e implantación. Estos principios, propios del modelo de gobernanza, están orientados a cubrir este déficit.

Hoy día el gestor público no dispone por sí solo del conocimiento necesario para resolver los problemas con los que se enfrenta. El *know how* está disperso en la sociedad. La innovación en las políticas públicas y la programación de sus gastos están más cerca del modelo de gobernanza que del modelo de gestión por resultados. La gobernanza puede definirse como un modelo de dirección de la sociedad orientada a satisfacer unas preferencias sociales definidas entre el gobierno y la sociedad y realizadas con unas acciones, unos recursos, unos instrumentos y unas formas de organización consensuadas (Prats, 2007; Aguilar y Bustelo, 2010; Villoria, 2010). En este marco, el Gobierno participa como un actor más, con centralidad (nivel de influencia) o no, de redes de colaboración con los agentes económicos y sociales. El rol del Gobierno no es tanto dirigir y ejecutar las políticas públicas y rendir cuenta de los servicios prestados de manera supuestamente autónoma y como único responsable, sino contribuir a crear y fortalecer redes de trabajo fomentando procesos de participación, asociación, coordinación y resolución de conflictos, en las que se comparte la responsabilidad (con otros niveles de gobierno y con la sociedad) por el funcionamiento y desarrollo de las políticas públicas e instituciones orientadas a responder a las preferencias del ciudadano. La transparencia y evaluación del gasto, bajo este modelo de gobernanza, tiene que ampliarse y abarcar no solo el análisis técnico y cuantitativo y dar acceso a la información estadística (financiera y no financiera) sobre el gasto, sino que además debe permitir la participación en la evaluación y el acceso a información sobre resultados y sobre procedimientos y métodos de trabajo en red de las políticas de gasto, ofreciendo canales de respuesta (*feedback*).

La transparencia, la comunicación, la interacción, el trabajo en red, etc., son ampliamente reconocidos, tanto en el sector público como en el privado, como factores clave de creatividad, innovación y flexibilidad, necesarios para responder a la incertidumbre (Berman, 1980; Metcalfe, 1993; Lorenzo, Kawaleck y Ramdani, 2009). En este sentido, también la evaluación participativa, basada en una lógica interactiva y abierta, contribuye a la innovación. La innovación o el cambio no lo produce el programa en sí sino las reacciones de los actores y grupos interesados en su diseño e implantación (Pawson y Tilley, 1997), de ahí la importancia de la evaluación participativa y la transparencia recíproca en todo el ciclo de las políticas públicas. La aproximación estandarizada de la gestión y evaluación por resultados, basadas en lógicas secuenciales y cerradas, bloquean la capacidad de adaptación de las organizaciones (Perrin, 2002). En un contexto de incertidumbre, la utilidad y relevancia estratégica (innovadora) de la información evaluativa surge del cumplimiento de los principios de gobernanza.

El establecimiento claro de las competencias estatutarias de cada uno de los actores de las políticas públicas es un elemento básico para el funcionamiento del sistema de exigencia de responsabilidades y un punto de partida para los procesos de coordinación. Pero la innovación requiere la interacción entre múltiples actores (públicos y privados). La transparencia recíproca y la evaluación participativa implican el intercambio de información y conocimiento durante el diseño (incluida la financiación) e implantación de las políticas. Ambas son instrumentos esenciales para desarrollar percepciones y aproximaciones comunes sobre los problemas y temas a tratar, particularmente en países donde las regiones tienen gran autonomía. El entendimiento mutuo, la definición compartida de los problemas públicos y sus soluciones son reconocidos como valores añadidos de la evaluación participativa.

En el marco de la gobernanza, la visión de la Administración como una organización abierta y en red

cambia de una manera radical el modelo, no solo de decisión sino también de evaluación (p. ej., el objeto evaluado, los criterios de valor) y del sentido y alcance de la transparencia: de cifras de gasto a criterios y métodos de gasto; del acceso del ciudadano a la información del gobierno al derecho de responder y ser tenido en cuenta (transparencia recíproca) (Zapico, 2011). Este concepto de transparencia en el gasto público abarca también el acceso a audiencias y debates sobre la programación del gasto e información sobre procedimientos de asignación del gasto (documentos soporte y borradores preliminares de políticas de gasto, información complementaria o auxiliar sobre métodos y criterio de asignación, etc.). El flujo de información necesita ser de doble sentido, entre Gobierno y ciudadanos, entre niveles de gobierno, entre estos y los *stakeholders*. El Gobierno tiene que establecer los canales eficaces para recibir regularmente reacciones de ciudadanos y de otros niveles de gobierno.

Según la naturaleza de la información evaluativa (p. ej., tipo y nivel de información), la participación e influencia del ciudadano podrá ser mayor o menor en los procesos de conformación de políticas públicas eficientes y eficaces. La transparencia de la información evaluativa podrá contribuir a una programación eficiente del gasto si existe un marco público de debate. Para ello la transparencia debe ser recíproca y a múltiples bandas (trabajo en red) fomentando la confianza y los flujos de información de doble o múltiple sentido entre poderes del estado, niveles de gobierno, mercado, representantes de grupos de interés y ciudadanos en general. Diversos estudios realizados en el marco de la iniciativa de gobernanza europea argumentan a favor de esta aproximación a la transparencia y evaluación y al trabajo en red a nivel de las políticas públicas (Metcalfe, 1996; Summa, 2001; Borras, 2009). La participación de los grupos de interés en las fases preliminares de la preparación de estas es fundamental para la transparencia recíproca (flujo de información de ida y vuelta sobre los procesos de decisión, el diseño apropiado de los programas y su implantación eficaz). Los comentarios que se reciban directamente a través de los canales de consulta (por ejemplo, por web) necesitan ser examinados e interpretados por las autoridades. La evaluación ex-ante (participativa y cualitativa) no deja de ser en sí misma un proceso de transparencia y consulta con los responsables y los afectados por una nueva intervención, seguido de un análisis y valoración orientada a generar enlaces causales.

La sociedad tiene el derecho a ser informada sobre el presupuesto, y viceversa; la opinión y preferencias del ciudadano deben de tenerse en cuenta (analizarse y debatirse) para que la asignación y gestión del gasto público se realice de manera eficiente y eficaz (Guerrero y Madrid, 2010). La actitud abierta y activa del Gobierno en las fases preliminares de la preparación (incluida la evaluación ex-ante) de las políticas públicas es fundamental para captar los cambios de contexto (Aguilar y Bustelo, 2010). Para esto es necesario que los primeros documentos y borradores de propuestas de políticas se difundan y presenten a consulta y debate público con los grupos principalmente afectados, especialmente si tienen difícil accesibilidad, voz y voto. En este sentido, la transparencia del gasto exige ofrecer la información relevante para su destinatario acompañada de un documento o canal con contenido y formato determinado y claro para que facilite su respuesta (transparencia recíproca) y el enriquecimiento de la calidad del debate público (Harper, 2010). Además, es necesario examinar el efecto de las sugerencias recibidas en las prioridades y lógicas de las políticas públicas (incluido el impacto presupuestario a corto y a largo plazo).

En el proceso de asignación de gasto existen múltiples asimetrías de información (incluida la evaluativa). La sociedad y el parlamento dependen de la información que ofrezca el ejecutivo. El ministerio fiscal depende de la información que le faciliten los centros gestores y estos de sus agencias y *stakeholders*. Normalmente la información sobre la cuantía del gasto se comparte mejor que la no financiera o sobre la relación entre ambas. Esta última suele ser muy limitada. El problema de la asimetría de información sobre el gasto refleja una débil capacidad de coordinación entre los actores del proceso presupuestario.

En el modelo de gobernanza, las funciones del ministerio fiscal irían más allá de la propuesta de medidas legales, normas de disciplina, limitación del gasto y seguimiento de su cumplimiento. Parte de su trabajo tiene que orientarse conscientemente a contribuir en la creación y funcionamiento coordinado de las redes de políticas públicas (mejorar la accesibilidad a la red, intermediación, intercambio de información, participación, colaboración, etc.). Esto exige la transparencia y participación en redes (potenciación de nodos centrales, desarrollo de líneas de interconexión...). En muchos casos la lógica de la programación del gasto es más relacional y colectiva que técnica y racional. La apertura de las políticas públicas permite asociar un mayor número de actores en su programación, ejecución y control, que se traduce en una mayor transparencia, participación y responsabilización de todos los *stakeholders*. De esta manera los ciudadanos pueden comprobar como los gobiernos, a todos los niveles, y los *stakeholders* actúan de manera conjunta o coordinada (compartiendo información, consultando decisiones, consensuando objetivos, etc.) y son capaces de responder a las necesidades y preocupaciones sociales.

No se trata de renunciar a la información técnica, obtenida con instrumentos de análisis profesional y cuantitativo para apoyar, de una manera aparentemente objetiva, a la gestión pública, sino de aceptar que, aunque se maneje información cuantitativa o cualitativa, el resultado de la gestión pública y su evaluación va a estar y debe estar siempre abierto a debate. El reconocimiento de la gestión de un gobierno dependerá de la lectura que los medios ofrezcan de los resultados de su gestión pasada y de sus propuestas de futuro. Es importante que se produzca información evaluativa no solo sobre los resultados y aspectos cuantitativos de las políticas públicas, sino además sobre los cualitativos (marco conceptual de la intervención, tanto en su faceta lógica y técnica como lógica y relacional, impactos inducidos en otras políticas, limitaciones, alcance y metodología de evaluación, etc.) y sean debatidos públicamente (expertos, *stakeholders*).

Aunque estas propuestas suenen teóricas existen importantes experiencias prácticas en las que se enlaza la evaluación participativa y la transparencia recíproca para la innovación de las políticas públicas. En el marco de la gobernanza europea, por ejemplo, se han llevado a cabo prácticas de evaluación de políticas públicas orientadas a introducir cambios e innovación, que pueden suponer una reducción de costes y un aumento de eficacia a largo plazo. Desde el 2001, la Comisión Europea viene utilizando de manera creciente la evaluación como instrumento para la gobernanza de las políticas comunitarias. En muchos de los informes de evaluación se dedican secciones o apartados específicos al grado de transparencia, participación y coherencia de las iniciativas evaluadas con otras políticas. Además, diversas evaluaciones realizadas por la Comisión se han centrado en el examen de la aplicación de los principios de gobernanza y el uso de sus instrumentos (Tavistock Inst., Net Effect Ltd., Istituto per la Ricerca Sociale, 2005; RAND Europe, 2005); (para más información sobre estos ejemplos, véase Zapico, 2010).

Con estos ejemplos se evidencia la posibilidad de la evaluación participativa y la transparencia recíproca para la gestión estratégica en las políticas públicas, pero su puesta en práctica requiere identificar y aplicar nuevos incentivos para que estas prácticas se extiendan.

4.5
Incentivos para una programación y gestión del gasto innovadora y disciplinada

4.5.1
Criterios de éxito para una evaluación orientada a la innovación en la gestión del gasto: de las tres *e* a las tres *d*

Hoy día no preocupa tanto buscar respuesta a la famosa cuestión de V.O. Key: ¿Según qué criterio se deberá asignar *x* dólares a la actividad *A* en vez de a la *B*? (citado por Klay, 1991). En situaciones de incertidumbre y cambio, en lugar de maximizar la utilidad, lo que interesa es la flexibilidad presupuestaria.

El objetivo del presupuesto por resultados es que la gestión no se aleje de los estándares preestablecidos, en términos de eficacia, eficiencia y economía. Pero, bajo incertidumbre, los resultados de la gestión no son predecibles, y no permite un control y evaluación tecnocrática basada en estándares preestablecidos. Es necesario un estilo de gestión y evaluación orientadas al aprendizaje colectivo, que considere la existencia del conflicto y la necesidad de colaborar. Este contexto de incertidumbre puede explicar el débil resultado de la presupuestación por programas y la implantación de la gestión y el control por resultados (Nieto, 2000; Pollit, 2006).

Generalmente las reformas de los sistemas de presupuesto por resultados se basan en supuestos mecanicistas más que evolutivos para explicar fenómenos socio-organizativos (Formez, 2007). Es necesario utilizar unas medidas de éxito que capten e incentiven la capacidad de los gestores de identificar, responder y solucionar nuevos problemas. Las tradicionales tres *e* pueden ser útiles en contextos simples o repetitivos (Hofstede, 1981; Mayne y Zapico, 2000), pero en situaciones de incertidumbre se necesitan nuevos criterios y medidas de éxito tales como la capacidad de diagnóstico, diseño y desarrollo (Metcalfe, 1991). Las definiciones de las tres *d* que propone Metcalfe captan la capacidad del gestor público para adaptar colectivamente las políticas públicas: 1) Diagnóstico: identificar nuevos problemas o redefinir los actuales, teniendo en cuenta los cambios en el entorno y con la participación de los grupos afectados para construir una percepción común de los problemas; 2) Diseño: formular participativamente iniciativas válidas para resolver los nuevos problemas, formular nuevas soluciones y adaptar estructuras y estrategias adecuadas tanto organizacionales como interorganizacionales, y 3) Desarrollo: implantar estas soluciones siguiendo un proceso de aprendizaje colectivo (con participación de grupos interesados), superar conflictos y resistencias, redefinir problemas y soluciones durante la propia fase de implementación y aprender de la propia experiencia.

Las tres *e* y las tres *d* son criterios de éxito alternativos pero no incompatibles. El uso de las tres *e* es válido en un entorno simple o de gestión operativa y como señales de alerta o abrelatas (*tin openers*) para proceder a un mayor análisis de una gestión desviada de lo esperado (Carter, 1989). Las tres *d* son más relevantes a nivel estratégico, permiten observar la capacidad de respuesta a la incertidumbre y exigen que se cuestione la propia definición de objetivos, la lógica causa-efecto y los valores que subyacen en la propia intervención pública. Esta aproximación a la medición de resultados, que es coherente con el modelo de gobernanza, incentiva la innovación en la programación de los recursos públicos.

La operacionalización de estos conceptos es difícil pero no imposible. De hecho, ya se han aplicado en estudios y prácticas previas de control del gasto. Las tres *d* como criterios de éxito en situación de incertidumbre fueron específicamente diseñadas para valorar el aprendizaje interorganizacional por Metcalfe (1993). Leeuw, Rist y Sonnichsen (1994) lo relacionaron con el control de gestión de programas siguiendo el modelo de lo que Argyris (1982) llamó *double loop learning* ('aprendizaje de doble salto'). En un terreno más practico, la Fundación Canadiense de Auditoría Integrada (1987) publicó un importante estudio sobre auditoría de eficacia proporcionando una definición amplia de la eficacia, que superaba el alcance tradicional de las tres *e*. Algunos de los doce atributos de eficacia propuestos se referían a aspectos relacionados con las tres *e*, en particular, el mantenimiento de la relevancia de los objetivos que se persiguen y "la capacidad de las organizaciones para adaptarse a los cambios" (Fundación Canadiense de Auditoría Integrada, 1987). Numerosas organizaciones públicas en Canadá han utilizado este concepto ampliado de eficacia. Desde hace dos décadas, en el régimen de control en el Gobierno de Canadá, además de examinarse la consecución de objetivos, en términos de las tres *e*, también se revisa el mantenimiento de la relevancia de los objetivos o coherencia de estos con los problemas (diagnóstico) y se cuestiona el que haya maneras diferentes de plantear y ejecutar

los programas (diseño y desarrollo) (Mayne, 1994; Zapico, 2007).

En un contexto de incertidumbre la gestión del gasto se debería valorar con respecto a su capacidad de adaptarse a nuevos problemas más allá de la preocupación tradicional por la reducción de costes, la productividad o la calidad en los servicios. En esta situación, la adaptabilidad es un criterio de éxito diferente y más relevante que la maximización de la utilidad a corto plazo. La evaluación de resultados bajo la perspectiva de las tres *d* incentiva la innovación al valorar en qué medida y cómo las organizaciones y sus gestores responden a múltiples presiones y retos inesperados, tienen flexibilidad a la hora de encarar circunstancias cambiantes, trabajan en cooperación con redes de organizaciones que conforman y mejoran los programas y servicios y se adaptan a los cambios en el entorno.

4.5.2 Evaluación y exigencia de responsabilidad orientadas a fomentar la innovación de las políticas y los programas

El objetivo del control financiero tradicional es combatir el fraude y la irregularidad en la gestión del gasto. Con la NGP, el control del gasto se orienta al seguimiento y corrección de la gestión ineficiente e ineficaz, entendida esta como la que se desvía de lo planificado (supuestamente incuestionable). Esta función del evaluación-control es necesaria, pero una buena programación del gasto, en tiempos de incertidumbre, necesita que el sistema de exigencia de responsabilidades fomente la innovación en la gestión (cara oculta). La rendición de cuentas debería entenderse no solo como un ejercicio de exigencia externa o interna de responsabilidades, sino también como una oportunidad para la respuesta (*answerability*) y la retroalimentación orientada al aprendizaje (Rodríguez-Ariza, 2010). Esta perspectiva o faceta constructiva de los sistemas de evaluación y exigencia de responsabilidades puede ser un buen incentivo para la adaptación de las políticas públicas y del presupuesto.

En un contexto complejo es esencial que los sistemas de control en general no tengan una única o excesiva orientación hacia la inspección e identificación de irregularidades, errores y acciones no deseadas. El control y la evaluación de los programas presupuestarios pueden utilizarse también para estimular los comportamientos de gestión estratégicamente deseables. Las dos facetas de los sistemas de exigencias de responsabilidades en la gestión presupuestaria deberían tenerse en cuenta: la que trata de evitar una mala gestión del gasto o un mal uso de la autoridad de gasto (basada en controles reactivos e intermitentes para corregir las irregularidades e indisciplina en la gestión del gasto) y la que trata de orientar la gestión (mediante la transmisión proactiva y continua de mensajes y señales que permitan establecer valores y normas de comportamiento en las políticas de gasto (Metcalfe y Richards, 1990).

En el marco de un presupuesto tipo PB, el control del presupuesto se orienta al seguimiento y la identificación de las desviaciones en la gestión respecto a unos objetivos y política preestablecidos fomentando un estilo de gestión centrado en la consecución de unos estándares (tres *e*). Este control de tipo negativo (evitar desviaciones) debe compensarse con el refuerzo de la faceta positiva, orientando la supervisión y la evaluación al aprendizaje programático u organizacional. La inspección y control rígido del comportamiento de gasto no deseado (fuera de lo establecido y medido o estandarizado) no garantizan la mejora de la gestión del gasto si la situación está cambiando o no era bien conocida en la fase de programación. Por el contrario, el control puede realmente generar comportamientos disfuncionales (contabilidad "creativa", presupuestación ficticia, deformación de información, juegos con datos estadísticos, encubrimiento de resultados, competición improductiva, etc.). En sentido opuesto, la evaluación y control en positivo facilitan la internalización de los valores del tipo de gestión deseada (p. ej., capacidad de adaptación - tres *d*) en entornos de incertidumbre que proporcionen la orientación necesaria para consolidar comportamientos de gasto disciplinados a largo plazo. El excesivo énfasis

en la inspección del comportamiento de gasto no deseado supone un bloqueo a la innovación e incapacidad para la adaptación.

5 Conclusiones

En las últimas décadas muchos países han mejorado ciertos aspectos de la gestión del gasto público: transparencia a nivel macro, preparación de escenarios de gasto a medio plazo (MTEF) y aplicación del presupuesto por resultados a nivel operativo. No obstante, el impacto de estos avances en la disciplina del gasto está lejos de las expectativas que se habían creado, especialmente en el uso de la información evaluativa para asignar recursos. En este artículo se ha defendido la necesidad de adaptar el modelo de reforma presupuestaria al contexto de complejidad de la gestión pública y dedicar especial atención a ciertas facetas o caras ocultas de la programación del gasto a nivel *mezzo* o de políticas públicas: el reconocimiento y tratamiento del conflicto, la construcción de confianza y cooperación, la necesidad de analizar los efectos inducidos, la aplicación de la evaluación participativa y transparencia recíproca como factores de innovación y adaptación presupuestaria en contextos de incertidumbre y el uso de incentivos para una programación innovadora y disciplinada del gasto a medio y a largo plazo. A pesar de que estas facetas son factores de una disciplina presupuestaria sostenible, hasta ahora no se les ha prestado suficiente atención en programación del gasto.

La flexibilidad presupuestaria, entendida como la capacidad de introducir cambios estructurales e innovación en las políticas de gasto frente a la rigidez del incrementalismo presupuestario, es esencial en situaciones de crisis o de cambios radicales e inesperados en el entrono socioeconómico. Los cambios incrementales no son suficientes. En estos casos se requieren cambios estructurales en la composición del gasto, que provocan múltiples conflictos y aumentan la necesidad de coordinación interdepartamental. El método y proceso de programación del gasto no puede ignorar la incertidumbre ocasionada por la diversidad de intereses y ocultar el conflicto. La gestión estratégica del gasto consiste principalmente en construir capacidad de persuasión y cooperación en la conformación de las políticas públicas. Para gestionar el conflicto y evitar que la confrontación domine las negociaciones presupuestarias es necesario prestar atención a todos los componentes de estas negociaciones: la distribución de recursos (competencia), la integración de valores e intereses en las políticas públicas (cooperación), la reestructuración de las reglas de juego de negociación presupuestaria y la preparación interna de las posiciones de negociación de cada departamento. La cuestión es conseguir un equilibrio apropiado entre la competición y la cooperación que garantice la disciplina presupuestaria. El ministerio fiscal puede influir en las actitudes y estilos de gasto combinando la cooperación y la competición. No existe una combinación ideal; en la práctica esta tendrá que adaptarse a la estructura de distribución de poder real, las asimetrías de información y la cultura dominante en la gestión publica. Por otro lado, la calidad de la información disponible en los centros gestores (sintetizando los intereses de sus *stakeholders*) es un factor importante para participar con eficacia y coherencia (colectiva) en el debate presupuestario, que no es solo de naturaleza técnica sino más bien social o relacional. Cierto tipo de evaluación (participativa) a nivel *mezzo* del gasto puede ser útil para reducir la incertidumbre y el conflicto en la asignación del gasto.

El beneficio o valor aportado por la información evaluativa y su utilidad para la toma de decisiones, particularmente durante la programación del gasto, aumentaría de manera significativa, en calidad y relevancia, si la actividad evaluadora fuera coherente con un modelo de decisión, como el de gobernanza, que tiene en cuenta la diversidad de intereses y la incertidumbre propia del contexto de las políticas públicas. En este contexto se requiere fomentar la adaptabilidad presupuestaria para mantener la disciplina del gasto. Se necesita introducir cambios en las políticas públicas y reasignar los créditos presupuestarios en función de

la disponibilidad de recursos y las variaciones de las preferencias sociales reveladas y transmitidas a través de la transparencia recíproca y los procesos participativos. En el marco de la gobernanza, el ministerio fiscal va más allá de la extrapolación de gastos, propuesta de medidas legales, normas de disciplina, limitación del gasto etc., y dedica parte de sus esfuerzos a contribuir a la creación y funcionamiento coordinado de las redes de actores que participan en la programación del gasto. En muchos casos, la lógica de la programación del gasto es más relacional y colectiva que técnico-racional. Las aproximaciones participativas a la evaluación y la transparencia recíproca pueden facilitar la conformación de las políticas públicas y programación de los recursos necesarios compartiendo información, consultando decisiones, consensuando objetivos, etc., para responder a las necesidades y preocupaciones sociales.

La evaluación de las políticas públicas y la difusión de sus resultados son esenciales para que la transparencia y el control social puedan orientarse, en positivo, hacia el aprendizaje colectivo; en este sentido, adecuar los criterios de éxito aplicados en la evaluación para que incentiven la adaptación de la gestión pública al contexto de incertidumbre. Se ha argumentado a favor de nuevos criterios de éxito: las tres *d* (capacidad de diagnóstico, diseño y desarrollo) frente a las tres *e* como forma de incentivar la innovación de las políticas públicas y la flexibilidad presupuestaria.

La relevancia y utilidad de la evaluación exige realizar esfuerzos de transparencia recíproca e interacción entre responsables y grupos de interés de la intervención pública. Más allá de la mera proyección agregada del gasto, se necesita explorar y valorar la contribución de las políticas públicas y sus efectos a las prioridades gubernamentales. La evaluación participativa y la transparencia recíproca ofrecen una clara oportunidad para establecer enlaces (conformación de una lógica de intervención de alto contenido relacional) entre responsables y *stakeholders* de las políticas públicas y clarificar la contribución de la gestión del gasto a nivel operativo al estratégico. Los escenarios de gasto a medio plazo, especialmente el MTEF programático, ofrecen un terreno más adecuado (por ejemplo, coherencia temporal) que el presupuesto anual para utilizar la información evaluativa en la asignación de recursos.

La evaluación participativa y la transparencia recíproca son esenciales para fomentar la innovación programática y organizativa en las políticas públicas. La comunicación, la interacción, la colaboración, el trabajo en red y otros componentes de gobernanza son ampliamente reconocidos como factores clave de creatividad e innovación en las políticas públicas y los ajustes de gastos correspondientes. Estos factores son necesarios para responder a la incertidumbre. Bajo este modelo de decisión, la transparencia del gasto tiene que ampliarse y abarcar no solo el acceso a la información estadística, financiera y no financiera, sino el acceso a información evaluativa sobre procedimientos, métodos y lógicas de trabajo en red de las políticas públicas. Es importante que se produzca información evaluativa no solo sobre la cara técnica y cuantitativa de las políticas públicas, sino también de la cara cualitativa y relacional para que sean amplia y abiertamente debatidas, ya que hasta ahora no han sido suficientemente consideradas en la programación del gasto.

En definitiva, el sistema presupuestario tendría mayor capacidad de adaptación o prevención de crisis si se prestara más atención a lo que se ha denominado las caras ocultas de la programación del gasto. La sociedad tiene derecho a ser informada de lo que hace el Gobierno con su dinero y, además, este debe tener en cuenta (abrir el debate y analizar) la opinión y preferencias sociales para que la asignación y gestión del gasto público sea eficiente y eficaz a medio y a largo plazo. Lo importante no es el recorte automático, *ad hoc* y a corto plazo del gasto público, sino la selección consensuada de nuevas prioridades, la identificación de las que dejan de serlo, y las reformas participativas de las políticas públicas (innovación y reasignación de recursos). Para ello, como se ha argumentado en el cuerpo de este artículo, la evaluación participativa a nivel *mezzo* puede contribuir de manera relevante a consolidar una disciplina presupuestaria sostenible.

6

Bibliografía

Aguilar, L.; Bustelo, M. *Gobernanza y evaluación en la UE*. GAPP NE, n.º 4, INAP, Madrid, 2010.

Ansoff, H. *Corporate Strategy*. McGraw-Hill, 1965.

Argyris, C. *Reasoning, Learning, and Action*. San Franscisco: Jossey-Bass Publishers, 1982.

Ballart, X.; Zapico, E. "Evaluation knowledge for strategic budgeting". Rist, R. [*et al.*]. *Evaluative Knowledge Management: From Studies to Streams Transactions*. Nueva York, 2005.

Berman, P. "Thinking about programmed and adaptative implementation". Ingrand, H.; Mann, D. *Why Policies Succeed or Fail?* Londres: SAGE Publications, 1980.

Borras S. *La Comisión Europea como intermediario en las redes de políticas publicas*, GAPP NE, n.º 1, INAP, 2009.

Brumby, J. "Improving Allocative efficiency". Robinson, M. *PB: Linking budget to results*. IMF-Palgrave, p. 15, 2007.

Brumby, J. "MTEF's: Does the Walk Match the Talk?". *From a diagnosis to action Workshop*. WB, marzo, 21, 2008.

Carley, M. *Performance Monitoring in a Professional Public Service*. Londres: Policies Studies Institute, 1988.

Carter, N. "Performance Indicators: Backseat Driving or Hands off Control?". *Policy and Politics*. XVII (2), 1989.

Comisión Europea. *Open consultation on the EU Budget reform*. 2008. <http://ec.europa.eu/budget/consultations/index_en.htm>

Comisión Europea. *Working Methods of the Commission 2010-2014*. 2010. <http://myintracomm.ec.europa.eu/NewsPortal/Documents/workingmethods_en.pdf>

Curristine, T. "The experience of the OCDE with Performance Budget". Robinson, M. (ed.) *Performance Budgeting - Linking Funding and Results*. Palgrave, McMillan, 2007.

Feinstein, O.; Puetz, D. "Synthesis & Overview". Feinstein, O.; Picciotto, R. *Eval. & Pov. Reduction*. WB WDC, 2000.

Feinstein, O.; Zapico, E. *Evaluation of Govern. Perform & Public Policies in Spain*, WB-ECD WP Series, n.º 22, 2010. <http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672125146187543 2/ecd_wp22_spain.pdf>

Fernández, A.; Iglesias, J.; Morano, M. "La presupuestacion después de la crisis". *Presupuesto y Gasto Público*. IEF 59-2, 2010.

Flynn, L.; Gray, A.; Pollit, C. *Making Indicators Perform. Public Money and Management*. 1988.

Formez. "The Italian Administrative system in an Internacional context". Presidencia del Consejo de Ministros. Roma, 2007.

Fundación Canadiense de Auditoría Integrada. *Effectiveness Reporting and Auditing in the PS*. Ottawa, 1987.

Gobierno de España. *Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013*. MEH, p. 43, 2009. <http://www.sgpg.pap.meh.es/sitios/sgpg/es-ES/Presupuestos/Documentacion/Documents/PROGRAMAS%20DE%20ESTABILIDAD/PE%202009-2013.pdf>

Gobierno de España. *Informe Económico del presidente del Gobierno para 2010*. 2010.

Gobierno de EUA. "Transparency and Open Government". Memo. for Heads of Executive Departments and Agencies. US Gov., 2009. <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/ 13/07/2010>

Gray, A.; Jenkins, B.; Segsworth, B. *Budgeting, Auditing, and Evaluation*. Transaction P. New Brunswick, EUA, 1993.

Guba, E.; Lincoln, Y. *Fourth Generation Evaluation*. Londres: SAGE Publications, 1989.

Guerrero, P.; Madrid, R. *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México*. 2010. <(www.presupuestoygastopúblico.org/documentos/transparencia/DT%20115.pdf)>

Harper, J. "Federal spending transparency: Unlocking the power of abstraction". Presentation to Conference on Federal Spending Transparency: A Working Conference to develop a Plan of Action, WDC, 20 de mayo, 2010.

Hofstede, G. "Management Control of Public and Not-For-Profit Activities". *Accounting Organiza.and Society* 6(3), 1981.

Hughes, R. "MTEF: Why do they Work in Advance Countries?". IMF FAD Seminar 2, octubre, 2008.

IMF. *Manual on Fiscal Transparency*. IMF, WDC, 2007.

Istituto per la Ricerca Sociale. *The Analysis of Impacts of Benchmarking and the eEurope Actions in the Open Method of Co-ordination: How the Europe OMC worked: Implications for the Co-ordination of Policy under i2010*. Final Report, DG Information Society of the European Commission. Londres: Tavistock Institute. Helsinki: Net Effect Ltd., 2005.

Klay, W. "Strategic Management, Policy Analysis and Budgeting". *Public Budgeting and Finantial Management*, n.º 3(2), 1991.

Kromann, J.; Groszyk, W.; Bühler, B. "Outcome focussed management and Budgeting". *Journal of Budgeting*, vol. 1, n.º 4, OCDE, París, 2001.

Leeuw F.; Furubo J. "Evaluation Systems". *Evaluation*. Londres: SAGE Publications, vol. 14(2), 2008.

Leeuw, F.; Rist R.; Sonnichsen, C. (ed.). *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*. New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers, 1994.

Lindblom, C. "The Science of Muddling Through". *Public Admon. Review*, vol. 19, n.º 2 (primavera), 1959. <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28195921%2919%3A2%3C79%3ATSO%22T%3E2.0.CO%3B2-7>

Lorenzo, O.; Kawaleck, P.; Ramdani, B. "The Long Conversation: Learning How to Master Enterprise Systems". *California management review*, vol. 52, n.º 1, 2009. <http://cmr.berkeley.edu>

Mackay, K. "Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide". Internal paper WB-OED, 1999.

Maluquer, S.; Tarrach, A. "Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya". *Presupuesto y Gasto Público* 43/2006: 9-37, SGPG-IEF, 2006.

Mayne, J. "Utilizing Evaluation in Organizations: The Balancing Act". In F. L., 2004.

Mayne, J. "Challenges and Lessons in Implementing Results Based Management". *Evaluation*, vol. 13. Londres: SAGE Publications, 2007.

Mayne, J.; Zapico, E. "Seguimiento de los resultados en la gestión en el sector publico". IEF, Madrid, 2000.

Metcalfe, L. "Public Management: From Imitation to Innovation". *Australian Journal of Public Administration*, vol. 52, n.º 3, 1993.

METCALFE, L. *The EU Commission as a network organization-Publius: The Journal of Federalism*. CSF Ass., 1996.

METCALFE, L. *European Policy Management: Future Challenges and Role of the Commission*. Public Policy and Administration, 2004.

METCALFE, L.; RICHARDS, S. *Improving Public Management*. 2.ª ed. Londres: SAGE Publications, 1990.

MITZBERG, H. *La estructuración de las organizaciones*. 4.ª ed. Barcelona: Ariel Economía, 1995.

MOLINA, J. *Los presupuestos participativos*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2010.

NIETO, U. "Los controles públicos en la integración y en la descentralización". XIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público, CXXV Aniversario de la IGAE, 2000.

OCDE. "Outcome focused management & budgeting". 22nd Meeting of senior Budget Officials, París, 2001.

OCDE. "Best practices for Budget transparency". *OCDE Journal on Budgeting*. París: Publication Service, 2002.

OCDE. *Performance Budgeting in OCDE Countries*. París: Publication Service, 2007.

OCDE. *Budgeting Practices and procedures in OCDE*. 30th Annual Meeting of OCDE SBO. París, 4 de junio, 2009.

OVRELID, P. "The impact of linking evaluation with Budgeting, Directorate of Public management in Norway". Conference on Evaluation in Oslo, EES, 1997.

PAWSON, R.; TILLEY, N. *Realistic Evaluation*. Londres: SAGE Publications, 1997.

PERRIN, B. "How to - and How Not to - Evaluate Innovation". *Evaluation*, vol. 8, n.º 1. Londres: SAGE Publications, 2002.

PERRIN, B. "Moving from Outputs to outcomes". WB, Managing for Performance Results Series, 2006.

PINEDA, C.; PIRES, V. "Formación y preparación de los actores del presupuesto participativo". *Revista de estudios locales*, n.º 113, 2008.

POLLIT, C. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies". Jnl. of Public Admin. Research and Theory, vol. 16, n.º 1, enero, Oxford University Press, 2006.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, 2004.

PRATS, J. *Políticas de buena administración para la AGE. Un enfoque de gobernanza democrática*. Informe final al Gobierno de la Comisión de Estudio según la situación actual y perspectiva de la AGE, 2007.

RADEJ, B. "Synthesis in Policy Impact Evaluation". *Working Papers*, vol. 1 n.º 3, p. 2-20, 2010.

RADEJ, B.; GOLOBIC, M.; CERNIC, M. "Beyond New Public Management doctrine in policy impact evaluation". *Working Paper* 1/2010. Slovenian Evaluation Society, 2010.

RAND EUROPE. "ERAnets Evaluation of Networks of collaboration among participants in the IST Research and their evolution to collaborations in the ERA". Final Report, DG Information Society, EUA, Bruselas, mayo, 2005.

RIST R.; STAME, N. "Evaluative Knowledge Management: from Studies to Streams. New Brunswick, Trans. Pb, 2006.

ROBINSON, M. *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Palgrave, 2007.

Rodríguez-Ariza, C. *La gestión de la información en organizaciones de desarrollo (vol. II): El caso de los departamentos de las administraciones públicas españolas que trabajan a través de las ONGD. Un reto y compromiso asociado a la agenda de calidad de la ayuda*. Documento de trabajo n.º 11, serie CECOD. I. U. de Estudios Europeos, Universidad San Pablo, CEU Ediciones, 2010.

Sánchez Revenga, J. *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: IEF, 2009.

Savoie, D. *Globalization and Governance*. Res. paper n.º 12. Canadian Centre for Management Dev., Ottawa, 1994.

Schiavo-Campo, S. "Of Mountains and Molehills: The MTEF". Paper presented at the Conference on Sustainability and Efficiency in Managing Public Expenditures. East-West Centre and Korea Dev. Institute. Hawaii, 24 de julio, 2008.

Schick, A. "Does Budgeting have a future?". 22nd Meeting of SBO, PUMA/SBO (2001)4. París, 21-22 de mayo, 2001.

Shah, A. (ed.). *Participatory Budgeting*. World Bank. Washington D.C., EUA, 2007. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

Stame, N. "Theory-Based Evaluation and Types of Complexity". SAGE Evaluation, vol. 10, n.º 1, Londres, 2004.

Summa, H. "Report - Work. Group on Evaluation and Transparency" (G-2b). White Paper on EU Governance, Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules. EU Commission working document, 2001.

Talbot, C. *Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*. WB-ECD WP Series, n.º 24, WDC, noviembre, 2010. <www.worldbank.org/ieg/ecd>

Toulemonde, J. *Una evaluación del OMC de las políticas de los EM de la UE en GAPP-NE*, n.º 4, julio, 2010.

Verheijen T.; Coombes, D. (ed.). *Innovations in Public Management*. Edward Elgar, Cheltenham, RU, 1998.

Villoria, M. *Cultura de la legalidad y buen gobierno*. A: Villoria, M.; Wences, M.I. (ed.). "Cultura de la Legalidad". Madrid: Ed. Catarata, 2010.

Von Hagen, J. "The Role of Budgeting Procedures for improving the Fiscal Performance of MS of the EC". A: A. Wildavsky, A.; Zapico, E. *National Budgeting for the Economic and Monetary Union - EIPA*. Países Bajos, 1993.

Walton, R.; McKersie, R. *A Behavioural Theory of Labour Relations*. McGraw-Hill, 1965.

Wamsley, G.; Hedblom, K. (1983). "Budgeting: Strategic Instrument or Mindless Ritual?". W. B. Eddy Handbook of Organization Management. M. Dekker, 1983.

Wanna, J.; Jensen, L.; De Vries, J. (ed.). "The Reality of Budgetary Reform in OCDE Nations: Trajectories and Consequences". Edward Elgar Cheltenham, Reino Unido, 2009.

Weiss, Carol H. "Nothing as Practical as Good Theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families". A: Connell, J.P.; Kubich, A.C.; Schorr, L.; Weiss, C. *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: concepts, methods and contexts*. Washington, DC: Aspen Institute, 1995.

Wildavsky, A. *The politics of the budget process*. Paperback, 1984. <http://www.amazon.com/Politics-Budgetary-Process-Aaron-Wildavsky/dp/0673394913/ref

=sr_1_11?s=books&ie=UTF8&qid=1295973547&sr=1-11>

Winham, G. "Negotiations as a Management Process". *World Politics*, 30 (1): 87, 1977.

World Bank (2008): "Brazil. Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre". Volume I: Main Report, World Bank Reports, n.º 40144-BR. World Bank. Washington D.C., EUA, 2008.

Yee, R.; Kansa, E.; Wilde, E. *Improving Federal spending Transparency: Lessons Drawn from Recovery.gov*. School of Information, UC Berkley, 2010. <http://escholarship.org/uc/item/7tw2w9wx)>

Zapico, E. "Matching Public Management, Accountability and Evaluation in Uncertain Contexts: A practical suggestion". *Evaluation: The International Journal of Theory and Practice*, 13; 421. SAGE Pb & Tavistock Institute, 2007. <http://evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/4/421>

Zapico, E. "IMF Report on Public Expenditure management in Central America". CAPTAC-RD, noviembre, 2009. <http://www.captac-dr.org/c/document_library/get_file?folderId=106196>

Zapico E. "El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza en la UE". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. GAPP-NE 4, julio, 2010.

Zapico, E. "Importancia y posibilidades estratégicas de la trasparencia del gasto". INAP, en imprenta, 2011.

Crisis fiscal y reforma del sector público en el contexto de la gran recesión

Koldo Echebarría*
Banco Interamericano de Desarrollo y profesor visitante de ESADE

1 Introducción

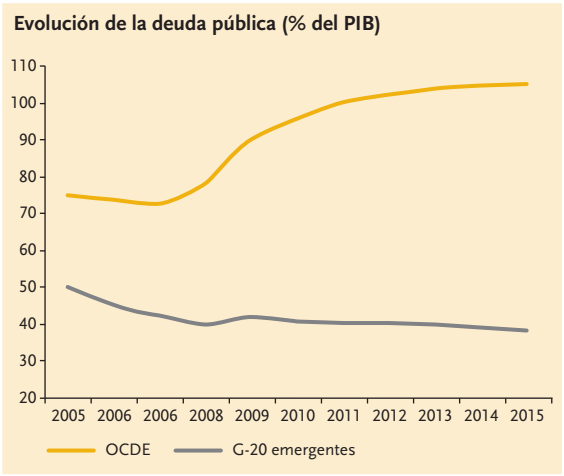
La gran recesión está suponiendo un punto de inflexión en el panorama económico de nuestro tiempo. Este artículo aborda una de sus principales consecuencias: la crisis fiscal y sus estrategias de salida. El argumento central es que, además de políticas de consolidación fiscal, van a ser necesarias reformas institucionales que garanticen la sostenibilidad y la calidad del gasto público.

La crisis ha servido para poner sobre la mesa cambios que llevaban fraguándose muchos años: sobredimensión del papel del crédito en la economía, interdependencia del sistema financiero, disfunciones en la articulación entre mercados y políticas públicas y, muy especialmente, un giro secular de la actividad económica hacia los países emergentes. La crisis expone lo que se ha llamado *fallas tectónicas* (Rajan, 2010) de la globalización, que no solo tienen carácter económico, sino también institucional y político. La crisis acelera transformaciones en la economía global y aflora problemas estructurales, que obligarán a revisar el papel del Estado, su dimensión fiscal y los mecanismos de asignación y gestión del gasto público.

La sección siguiente aborda el alcance de la crisis fiscal en el contexto de la gran recesión. Se analizan los factores cíclicos y estructurales que subyacen al deterioro de la posición fiscal de los países y los desafíos de ampliar el espacio presupuestario en este contexto. La tercera sección se detiene en las lecciones aprendidas de procesos anteriores de consolidación fiscal, identificando las medidas más eficaces y las estrategias de gestión política. La cuarta sección presenta las modalidades para efectuar el ajuste del gasto con sus ventajas e inconvenientes. El último apartado se dedica a presentar un amplio abanico de reformas institucionales que van más allá de la consolidación

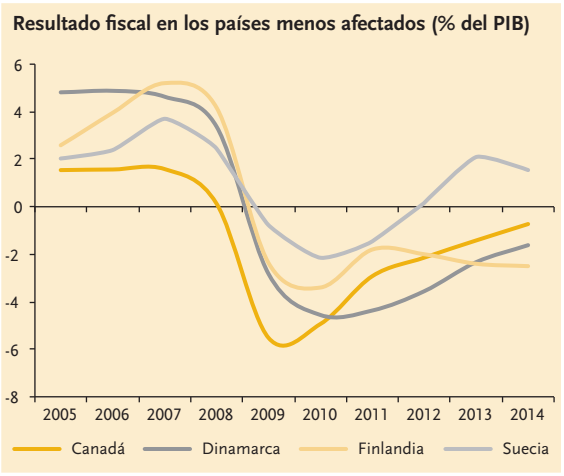
* Las opiniones expresadas en este artículo son de carácter exclusivamente personal. El autor agradece el apoyo de Cesar Rodriguez Mosquera en su elaboración.

Gráfico 1



Fuente: *World Economic Outlook*, octubre de 2010. FMI.

Gráfico 2



Fuente: *World Economic Outlook*, octubre de 2010. FMI.

fiscal, buscando, por un lado, anclar la sostenibilidad de las finanzas públicas y, por otro lado, gestionar el gasto con mayor eficacia y eficiencia.

3

El impacto fiscal de la crisis y sus perspectivas

De la combinación de factores cíclicos y estructurales que se reconozcan detrás de la crisis, va a depender la elección de la estrategia de salida. La interpretación cíclica justifica un ajuste transitorio, hasta que la recuperación del crecimiento vuelva a ensanchar el horizonte del gasto. La lectura estructural de la crisis coloca a la consolidación fiscal en un marco mucho más amplio de política económica, que incluye cuestionar las prioridades del gasto público y enfrentar reformas institucionales. A continuación, se analiza, en primer lugar, el impacto fiscal de la crisis y sus perspectivas de evolución en los próximos años, en diferentes grupos de países. Mas adelante, se consideran los factores que van a condicionar la evolución del espacio fiscal, es decir, el margen de disponibilidad de recursos no comprometidos en el presupuesto.

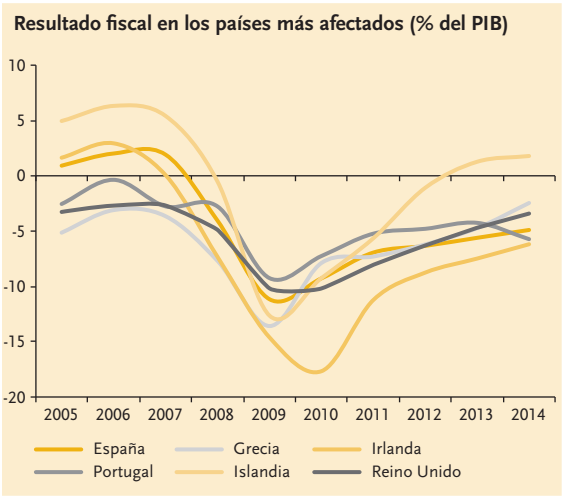
2.1

El impacto de la crisis sobre la posición fiscal de los países

En los países desarrollados la crisis genera una fuerte escalada del déficit público, motivada por la combinación de la caída de los ingresos y el incremento de los gastos, que mezcla estabilizadores automáticos, saneamiento del sector financiero y estímulos discrecionales. En el 2007 el déficit público de los países desarrollados era del 1% del PIB, alcanzó el 9% en el año 2009 y descendió lentamente desde entonces. El volumen de deuda, como media, pasa del 70% del producto antes de la crisis, a situarse alrededor del 108% en el 2015 (véase el gráfico 1). Solo en tiempo de guerra se había alcanzado con anterioridad un pasivo de semejantes proporciones. Por el contrario, los países en desarrollo apenas ven crecer su *stock* de deuda mejorando su posición de partida en poco tiempo. El panorama no puede ser más dispar.

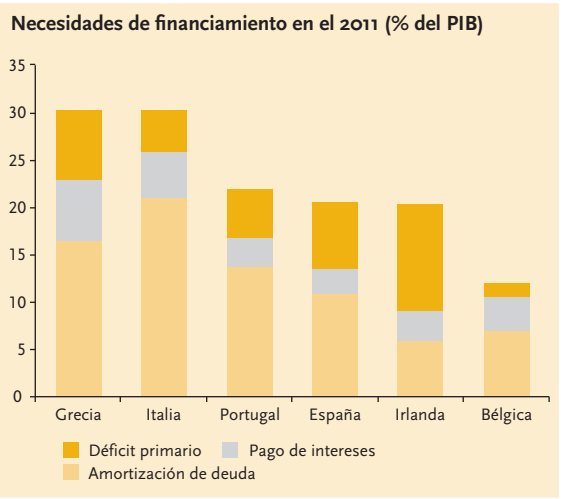
No obstante, el impacto fiscal de la crisis no es el mismo en todos los países desarrollados. En países como Suecia, Dinamarca, Finlandia o Canadá, el déficit se ha mantenido en valores manejables, recuperando la senda del equilibrio (véase el gráfico 2). Se trata de países que habían realizado, en la década de

Gráfico 3



Fuente: *World Economic Outlook*, octubre del 2010. FMI.

Gráfico 4



Fuente: Eurostat, 2011.

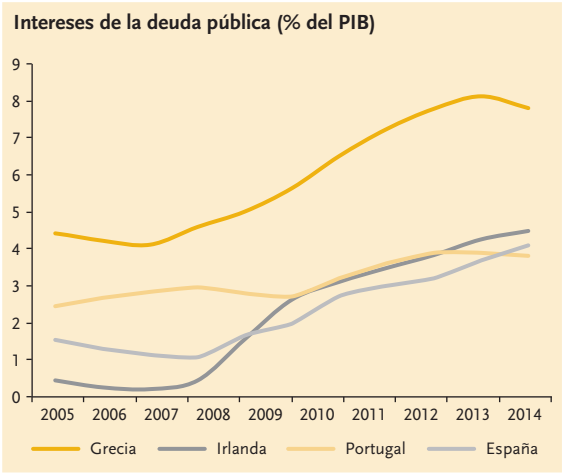
1990, procesos de consolidación fiscal y reformas estructurales, situándose en una posición relativamente más favorable ante la crisis. Factores como la salud de sus sistemas financieros, el buen funcionamiento de sus mercados de trabajo, la alta productividad de sus sectores exportadores, la solidez de sus instituciones fiscales o la flexibilidad de la gestión pública se han revelado muy valiosos en amortiguar el impacto de la crisis y permitir una rápida recuperación.

En el otro extremo están los países donde, por causas diferentes, la crisis ha desembocado en graves desequilibrios fiscales (véase el gráfico 3). En unos casos, por la exacerbación cíclica de un problema endémico de indisciplina fiscal (Grecia y, en menor medida, Portugal); en otros, por el desplazamiento al sector público de los balances de las entidades financieras (Irlanda y, fuera del euro, Islandia), y, en algún otro (fundamentalmente España y, en menor medida, el Reino Unido), es el resultado de un desbalance cíclico (abrupta caída de los ingresos y crecimiento del gasto), pero que esconde problemas estructurales, como los efectos directos e indirectos de la sobrevaloración de los activos inmobiliarios en la posición fiscal de estos países. En los países de este segundo grupo, el desequilibrio de las cuentas públicas se convierte en la principal amenaza para la estabilidad macroeconómica. La puesta en marcha de políticas de consolidación fiscal se hace prioritaria, aun cuando no esté superada la fase recesiva. Esto, a su vez, ensombrece el proceso de recuperación y obliga a anticipar reformas estructurales que sirvan de estímulo al crecimiento.

Adicionalmente, la situación de algunos de estos países se ha complicado en el último año por el castigo de los mercados a la prima que deben pagar por la colocación de deuda. El impacto ha sido más fuerte, no en los países con mayor volumen de deuda, sino en aquellos con déficits más pronunciados, necesidades de refinanciamiento más altas (véase el gráfico 4) y perspectivas de recuperación más débiles. La respuesta ha sido planes extraordinarios de ajuste fiscal, acompañados, en Islandia, Grecia e Irlanda, por programas de apoyo financiero internacional. La espiral de crisis de liquidez a crisis de solvencia, con la consiguiente necesidad de reestructurar deudas soberanas, es una amenaza que todavía no está despejada en algunos países.

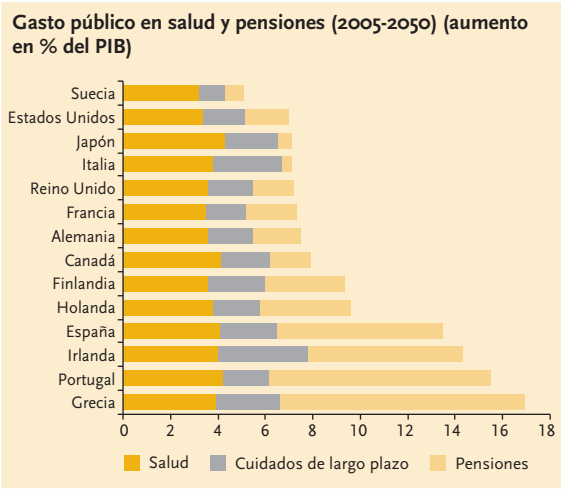
Este es un panorama sorprendente en el mundo desarrollado, pero relativamente familiar para quienes han curtido su experiencia en los países en desarrollo, donde las crisis financieras, con su corolario de crisis

Gráfico 5



Fuente: *World Economic Outlook*, octubre del 2010. FMI.

Gráfico 6



Fuente: OCDE Economic Outlook, 2010-2012.

fiscales, han sido frecuentes. En el nuevo contexto, los mercados van a cuestionar más a menudo la política fiscal en los países desarrollados, alterando las percepciones tradicionales de riesgo frente a las economías emergentes. Esta es una de las señales más destacadas del cambio que implica la gran recesión.

2.2 La lucha por el espacio fiscal

El espacio fiscal comprende los recursos presupuestarios disponibles para nuevas iniciativas de política. Excluye el gasto recurrente de los anteriores presupuestos e incluye los recursos liberados por la reasignación del gasto, los ingresos adicionales fruto del crecimiento económico, la creación o elevación de impuestos y el recurso al endeudamiento. Se trata de un concepto generado en el contexto de los países en desarrollo, para calcular el monto disponible para la inversión pública a través del endeudamiento, sin comprometer la sostenibilidad fiscal a largo plazo (Schick, 2009).

El concepto, sin embargo, tiene relevancia para todos los países. De hecho, el espacio fiscal de los países desarrollados ha ido decreciendo en el tiempo. Además, cuando el recurso para emitir más deuda se agota, el crecimiento es débil y pesan los compromisos estructurales en el gasto, el espacio fiscal queda severamente limitado y solo se puede ganar espacio fiscal a través de reasignaciones del gasto. A continuación, se analizan algunos de los factores que van a condicionar el espacio fiscal después de la crisis.

Del lado del gasto, hay varias tendencias que señalar. La primera es el impacto que va a tener el crecimiento de la deuda en la parte del gasto dedicada a pagar intereses. El coste del financiamiento, que ha permanecido bajo durante la crisis, tiende a elevarse al aumentar el stock de deuda. El gráfico 5 muestra la evolución estimada de los pagos por el servicio de la deuda hasta el 2015. En el caso de Grecia, la tendencia es difícilmente sostenible, pero países como Irlanda o España presentan evoluciones ascendentes muy acusadas.

El segundo factor es el impacto fiscal del envejecimiento de la población. En el gráfico 6 pueden observarse las estimaciones realizadas por la OCDE por diversos conceptos. El efecto acumulativo es muy alto y las diferencias no solo revelan variantes en las estructuras demográficas, sino el grado en el que los países han realizado reformas estructurales para hacerse cargo de la tendencia. La crisis hace más urgentes estas medidas.

En tercer lugar, el sector público asume el aseguramiento de riesgos que, cuando se actualizan, tienen un fuerte impacto fiscal. La cobertura del desempleo o las de garantías al sistema financiero son dos de los aseguramientos más costosos en tiempos de crisis. Adicionalmente, el sector público ha venido asumiendo otros riesgos, de financiación o de mercado, a través de su asociación con el sector privado, para la construcción de infraestructuras o la prestación de servicios. Lo mismo ocurre con la cobertura del impacto de desastres naturales o humanos de diversa naturaleza. La acumulación de este tipo de pasivos contingentes obliga a reevaluar el papel del sector público como asegurador y los mecanismos financieros idóneos para realizar una cobertura sostenible.

En cuarto lugar, la experiencia nos dice que los costes de producción de los servicios públicos son relativamente rígidos a la baja, tanto por factores de oferta como de demanda. Una prestación no competitiva, con condiciones laborales inflexibles, tiende a ser más costosa (véase en el gráfico 7 la comparación de la evolución por horas trabajadas y remuneraciones en el sector público y privado para algunos países). En ausencia de reformas que cambien los incentivos, la evolución de la productividad en el sector público puede ser negativa. Por el lado de la demanda, en ausencia de factores de contención, como el cobro por servicios, el crecimiento ha tendido a ser superior al de la economía.

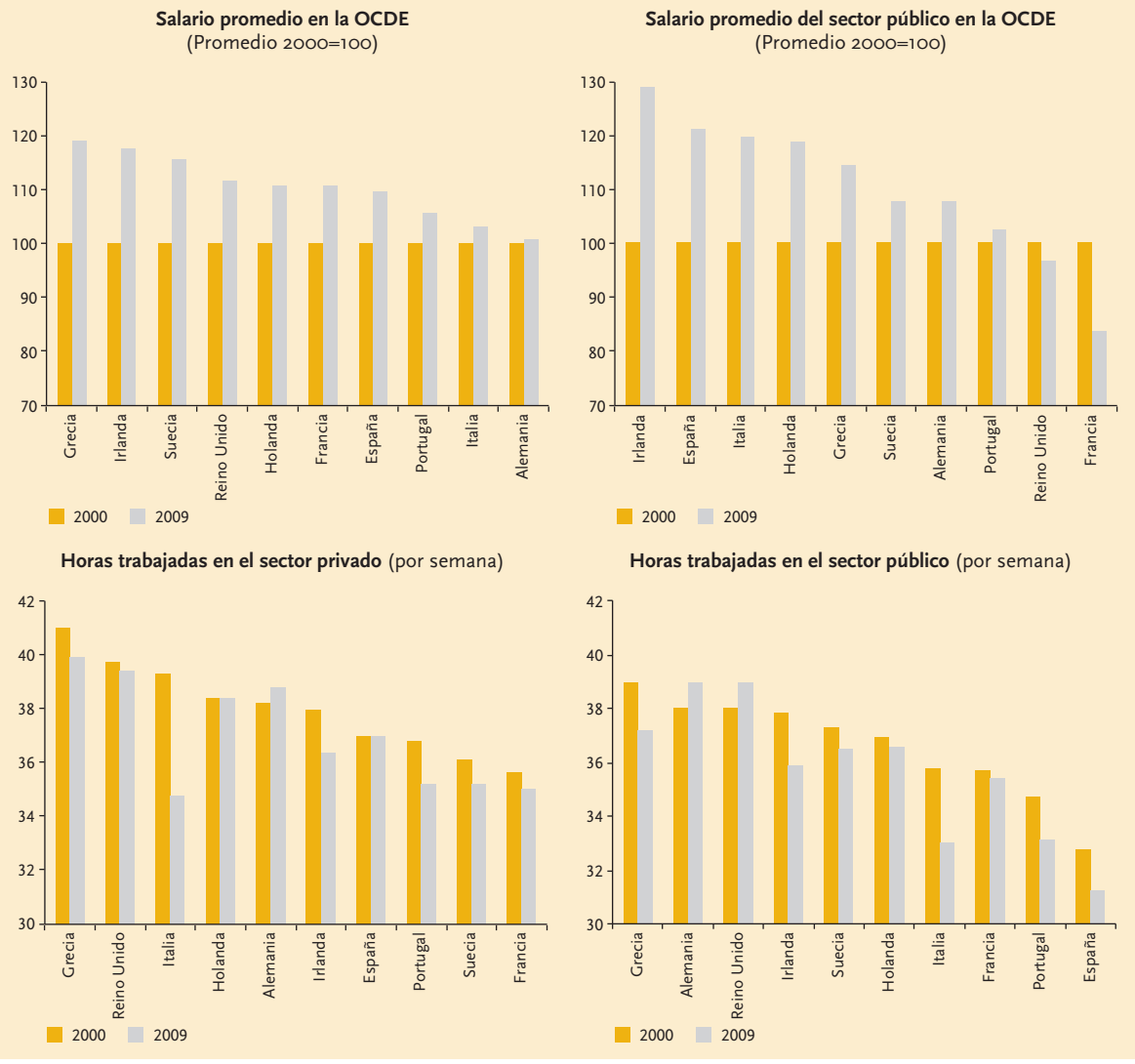
La inercia ascendente del gasto no es compartida por el ingreso. Por un lado, el recorrido al alza de los impuestos en tiempo de crisis es limitado si no se quiere perjudicar la recuperación. Por otro lado, las fuentes más importantes de ingresos tributarios están sujetas a factores que limitan sus posibilidades de crecer. Los impuestos sobre el capital están condicionados por la movilidad de los activos y la competencia entre países por captarlos. Los impuestos sobre la renta de las personas tienden a recaer mayoritariamente sobre el trabajo asalariado, que es más fácil de controlar y retener en la fuente, pero que, junto a las cotizaciones sociales, representan una carga desproporcionada para este tipo de actividad. Los impuestos indirectos pueden tener, en algunos países, margen adicional de ampliación de la base o de recorrido ascendente de los tipos, pero su impacto negativo sobre el consumo obliga a ser prudentes en su aplicación. Solo en los impuestos sobre la propiedad inmueble y las tarifas de los servicios públicos queda mayor margen de maniobra.

Por último, la salida de la crisis no solo significa dar sostenibilidad a la vieja función de producción. La crisis evidencia desajustes importantes entre la demanda y la oferta de políticas públicas. Hay un efecto de desplazamiento de actividad económica de los países desarrollados a los países en desarrollo; según datos del Banco Mundial, los primeros todavía no han recuperado más de un 10% de la producción industrial en el pico anterior a la crisis, mientras que los segundos ya la han superado (World Bank, 2011). Esto obliga a emprender un largo y costoso proceso de reconversión económica en los países desarrollados. Las políticas de empleo, las infraestructuras de apoyo productivo, las políticas de eficiencia energética, los programas de tecnología e innovación y la calidad de la educación son ejemplos de sectores donde el Estado necesita invertir más y mejor. La lucha por el espacio fiscal es clave para poder asignar recursos a políticas prioritarias.

La crisis fiscal tiene un fuerte componente cíclico, pero va mucho más lejos. Destapa cambios estructurales que requieren una mirada mucho más profunda de sus causas y efectos. Va a obligar a los países desarrollados a repensar su modelo económico, rompiendo inercias que les hacen vulnerables. Desde el punto de vista político, la profundidad de la crisis fiscal puede cuestionar el pacto en el que descansa el estado del bienestar. La relación entre los ciudadanos y sus representantes se ha construido a través de maximizar a corto plazo el intercambio de impuestos por servicios gratuitos y universales, sin reparar lo suficiente en su sostenibilidad. No es extraño que los mercados redescubran el riesgo político en los países desarrollados, expresando a través de primas más elevadas su temor al coste de adaptación que se ven obligados a enfrentar.

Gráfico 7

Comparación de la evolución de salarios y horas de trabajo



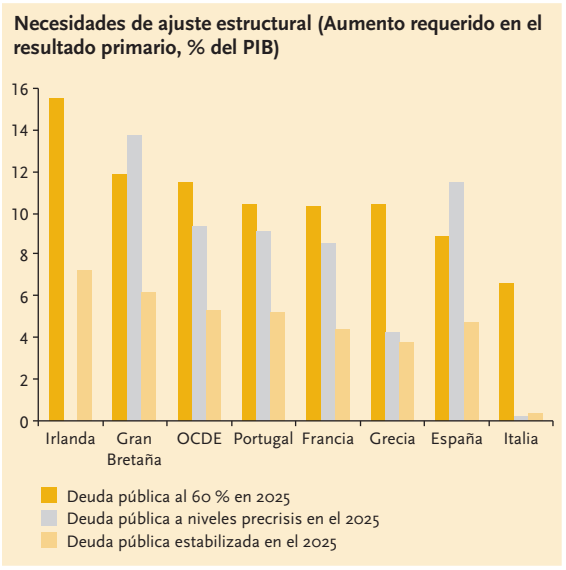
Fuente: LABORSTA y Eurostat, 2011.

3

Algunas claves de contenido y proceso de las políticas de consolidación fiscal

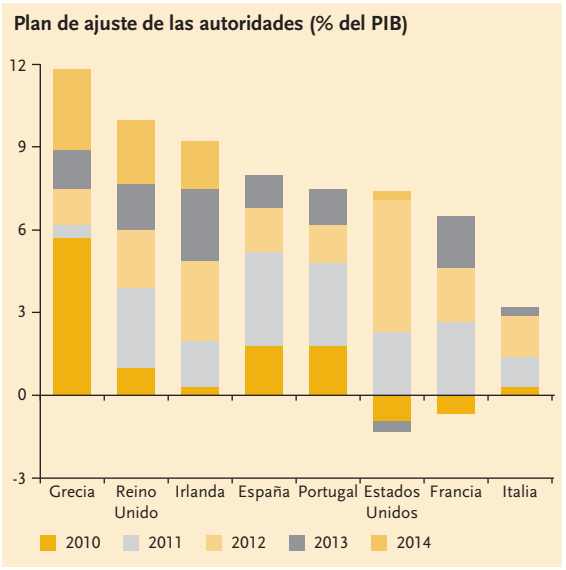
Superado el riesgo de la depresión económica global mediante un esfuerzo coordinado de estímulo fiscal, la atención del G-20 y de los organismos internacionales se ha vuelto hacia la recuperación del equilibrio fiscal. La Declaración de Toronto del 27 de junio del 2010 establece el compromiso de las economías desarrolladas de reducir a la mitad sus déficits para el año 2013 y estabilizar o reducir sus ratios de deuda para el 2016.

Gráfico 8



Fuente: OCDE Economic Outlook, 2010-2012.

Gráfico 9



Fuente: Fiscal Monitor, noviembre de 2010. FMI.

En el gráfico 8 se presentan las necesidades de ajuste de algunos países, calculadas en función de diferentes hipótesis de sostenibilidad fiscal: *a*) alcanzar un nivel de deuda del 60% del PIB en el 2025, *b*) volver al mismo nivel de deuda anterior a la crisis para cada país y *c*) estabilizar la deuda a partir del año 2025. Estos cálculos no incluyen necesidades de financiamiento adicionales fruto de factores demográficos, pasivos contingentes o inercias inflacionarias de los servicios públicos. Las cifras, comparadas con los planes de ajuste de los países (gráfico 9), indican la necesidad de realizar esfuerzos adicionales de consolidación en algunos de los supuestos.

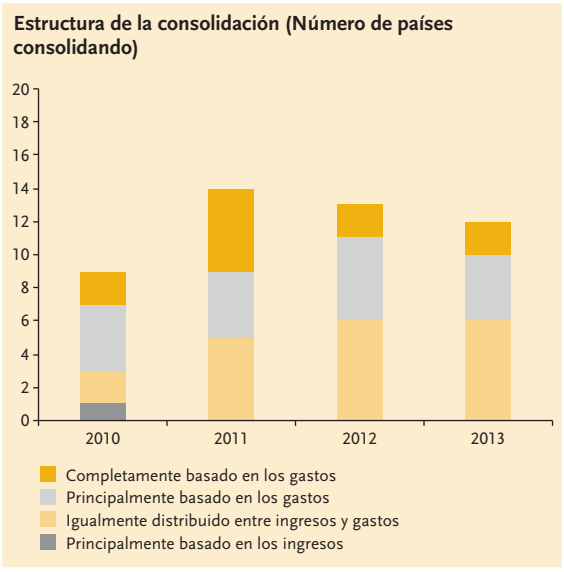
A pesar de que las necesidades de consolidación son altas, hay precedentes de experiencias similares. Los organismos económicos internacionales han dedicado en el último año numerosos trabajos a este tema y han extraído las lecciones más importantes (OCDE, 2010, o IMF, 2010). El Fondo Monetario ha recopilado 14 episodios en economías desarrolladas y 26 en países en desarrollo, donde se han producido ajustes en el balance primario de más de 7 puntos del PIB. La OCDE se refiere a 300 episodios de ajuste de más de 5 puntos del producto en los últimos treinta años en todo tipo de países. A continuación, se indican, en primer lugar, las lecciones sobre la composición idónea de las políticas de consolidación y, en segundo lugar, algunas de las claves políticas de su estrategia de ejecución.

3.1 Lecciones sobre el alcance y la composición de la consolidación fiscal

La consolidación fiscal debe diseñarse minimizando su potencial efecto negativo sobre el crecimiento y el empleo. De acuerdo con los análisis del Fondo Monetario, una consolidación equivalente a 1 punto del producto puede reducir el crecimiento en un 0,5% en un período de dos años y hacer crecer el desempleo en un 0,3%. A largo plazo, sin embargo, las consolidaciones fiscales pueden ser beneficiosas. Una reducción de la deuda en 10 puntos del PIB puede hacer crecer el producto un 1,4%.

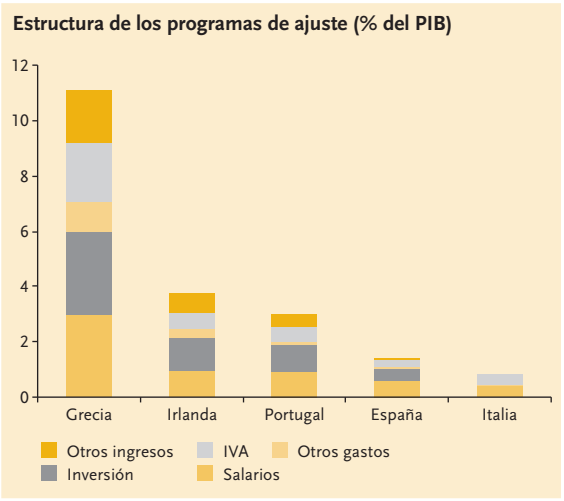
La envergadura y duración de las medidas dependen de las condiciones fiscales, cíclicas y de mercado. Los países que padecen déficits más abultados y están

Gráfico 10



Fuente: *Regional Economic Outlook-Europe*. Noviembre del 2010.

Gráfico 11



Fuente: FMI e información de cada uno de los países.

sujetos a una mayor presión de los mercados están obligados a una estrategia más agresiva. En estos casos, el impacto depresivo del ajuste suele ser menor e incluso revertirse con cierta rapidez. Los casos de Irlanda (1986-1989), Dinamarca (1983-1986), Suecia (1994-2000) y Finlandia (1992-2000) son ejemplos de consolidación que, en breve plazo, pasan a ser expansivas al transmitir una fuerte confianza a la economía.

Las consolidaciones basadas en la reducción del gasto tienen un efecto recesivo menor que las basadas en aumentar los ingresos. La diferencia es de aproximadamente un punto del producto en un período de dos años y un desempleo un 0,4% menor. La OCDE llega a afirmar que la composición más adecuada ronda un 80% del lado del gasto y solo un 20% del lado del ingreso. Como muestra el gráfico 10, en la mayor parte de los planes, los programas se orientan mayoritariamente hacia la reducción del gasto, con un componente más pequeño del lado del ingreso.

El Fondo Monetario indica que hay alguna evidencia, aunque poco concluyente, de que los recortes de gasto en transferencias son menos dañinos que los recortes en los salarios o en la inversión pública. También se apunta que los recortes en partidas más sensibles, como salarios o transferencias, tienen, por su valor político, más capacidad de transmitir confianza a los mercados que la reducción en la inversión pública. Además, se considera conveniente aprovechar los planes de consolidación que representen un alto porcentaje del gasto y cuya trayectoria no sea sostenible para hacer reformas en sectores como sanidad o pensiones. El gráfico 11 permite observar que el ajuste del gasto ha recaído fundamentalmente sobre salarios e inversiones.

Por último, desde el punto de vista del ingreso, los planes de consolidación deben aprovecharse para redistribuir la carga fiscal de manera más compatible con el crecimiento. De acuerdo con estudios realizados por la OCDE (2011), los impuestos sobre las empresas serían los más contraindicados, seguidos por los que gravan la renta personal. Los impuestos sobre el consumo, especialmente si tienen una amplia base, distorsionan las estrategias empresariales. Finalmente, los gravámenes recurrentes sobre la propiedad inmueble tienen escaso impacto sobre las decisiones de localización de empresas; es más, una baja fiscalidad inmobiliaria puede incentivar decisiones de inversión hacia este tipo de activos en lugar de hacia otros de mayor potencial productivo. Los planes de consolidación han

sido generalmente coherentes con estas recomendaciones, inclinándose a elevar la recaudación por impuestos indirectos y reducir gastos fiscales.

3.2
La "política" de la política de consolidación fiscal

La consolidación fiscal pone a prueba la calidad de la política de los países, entendida como la capacidad de producir un acuerdo duradero entre los actores centrales del juego político, que restablezca el equilibrio fiscal y encamine la recuperación, superando los conflictos distributivos del ajuste. Las claves del proceso que permiten alcanzar este resultado son, sin embargo, difíciles de codificar, dadas las singularidades de cada país. La diversidad de factores institucionales (la estructura territorial del estado o la división de poderes entre el ejecutivo y el legislativo), políticos (el punto del ciclo electoral o la estabilidad de la fuerza política gobernante) o de mercado (el origen y la naturaleza de los compradores de deuda) hacen que resulte muy complejo obtener lecciones, salvo que se planteen con un cierto grado de generalidad.

Las políticas de consolidación fiscal con más éxito han combinado ambición, perseverancia e integralidad. Se trata de esfuerzos de dos dígitos como porcentaje del producto (Suecia con un 17% del PIB, Dinamarca con un 13,5%, Finlandia y Canadá con un 10%), cuyo período de ejecución ha sido relativamente largo (siete, cuatro, nueve y cuatro años, respectivamente, para los países citados), que se sitúan en un marco relativamente amplio de política económica. Se busca, al mismo tiempo, asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y liberar recursos para fortalecer la competitividad.

Adicionalmente, estos procesos se caracterizan por buscar una amplia plataforma de apoyo político y social, a pesar de la impopularidad de sus medidas. La conexión con la opinión pública y la participación de los principales actores políticos y económicos ayuda a entender y aceptar las medidas. Ahora bien, la consolidación fiscal afecta negativamente los intereses organizados, que no se van a dejar convencer. El riesgo de bloqueo se produce cuando los intereses hacen frente común con la opinión pública. Las políticas de consolidación requieren una pedagogía intensa y continuada de la opinión pública. Los países que han invertido en plataformas institucionales de análisis y negociación entre los actores sociales, con la participación informada de actores de conocimiento, están mejor preparados para hacer frente a estas dificultades. Cuanto mayor sea el consenso político y social, mayores serán las posibilidades de cuestionar las políticas vigentes y reasignar recursos de forma más estratégica.

No obstante, la inversión en comunicación y creación de consenso tiene límites. El más importante es el tiempo, especialmente, ante la presión de los mercados. En estas circunstancias, el tiempo se convierte en un objetivo en sí mismo, ya que la diferencia entre actuar antes o después de los acontecimientos impacta fuertemente sobre los costes que deben asumirse. La experiencia de muchas crisis en países en desarrollo brinda algunas lecciones en este contexto: *a*) ante una reacción exagerada de los mercados, es aconsejable sobreactuar para detener el golpe; de lo contrario, existe el riesgo de que la reacción sea insuficiente y se acentúe la espiral de desconfianza; *b*) las medidas a adoptar en medio de una tormenta financiera no son las ideales, sino las posibles, que arrastran un conjunto de efectos deseados y no deseados que habrá que gestionar más adelante; *c*) incluso en las circunstancias más adversas, una estrategia de comunicación transparente, unida a la búsqueda de alianzas, es una inversión rentable, y *d*) la última lección, y acaso la más difícil de cumplir, es que siempre es posible pensar, a corto y a largo plazo, en la gestión de la crisis con la perspectiva de sentar las bases de la recuperación.

La intuición nos dice que la historia está llena de cadáveres políticos víctimas de la consolidación fiscal. La evidencia, sin embargo, no dice lo mismo. Alesina *et al*. (2010) concluyen que no hay prueba alguna de que los gobiernos que apliquen políticas de consolidación fiscal tengan más posibilidades de perder las próximas elecciones. Es más, su popularidad parece crecer si la consolidación recae fundamentalmente sobre la

reducción del gasto público. Tampoco hay evidencia de que solo los gobiernos fuertes con alta popularidad son los que sobreviven a estos episodios. Muchos gobiernos razonablemente sólidos pueden permitirse poner una política ambiciosa de consolidación fiscal sin temer perder las elecciones. El verdadero problema puede ser que esperen demasiado tiempo para hacerlo.

4

Las modalidades del ajuste fiscal, ventajas e inconvenientes

Dentro de las políticas de consolidación fiscal, el componente de mayor envergadura es el ajuste del gasto. Este puede realizarse a través de diversas modalidades, con ventajas e inconvenientes cada una: *a*) paquetes de medidas de choque, *b*) actuaciones en el marco de un presupuesto de crisis, *c*) estrategias de eficiencia y *d*) procesos de desgaste presupuestario. Estas modalidades no son excluyentes entre sí, y es bastante normal que se solapen total o parcialmente. El proceso puede arrancar con un paquete, continuar a través de un presupuesto de crisis y prolongarse en el tiempo mediante estrategias de eficiencia o el desgaste gradual de algunas partidas, como salarios y pensiones. A continuación, se exponen las características de cada modalidad.

4.1
Paquetes de medidas de choque

Los paquetes de medidas de choque constituyen una agrupación de disposiciones excepcionales y urgentes para corregir los desequilibrios o, al menos, para frenar su curso. Su función de restaurar la confianza es crucial, por lo que el momento, el alcance y la profundidad de las medidas deben pensarse con la vista puesta en los mercados. El respaldo de organismos internacionales y, en caso necesario, de programas de financiamiento que concedan un respiro temporal de los mercados forman parte habitual del diseño de los paquetes. La principal medida de éxito a corto plazo de un paquete es la estabilización o reducción de las primas de riesgo que se pagan por la colocación de la deuda soberana.

Las condiciones de terapia de choque de estos programas permiten la inclusión de medidas, como la rebaja de salarios públicos o de pensiones, que serían impensables en otras circunstancias. De este modo, pueden ejecutar un ajuste significativo de manera muy rápida. Por el contrario, la presión con la que se elaboran les lleva a concentrarse en medidas gruesas, que afectan las partidas presupuestarias más evidentes (inversiones, salarios y transferencias). Los criterios de calidad del gasto quedan en segundo plano, si llegan a observarse. De hecho, los paquetes rompen la estructura presupuestaria y llenan de incertidumbre la gestión del gasto. Cuanto más profunda es la crisis, mayor es la esquizofrenia entre el presupuesto aprobado y el ejecutado.

Por muy dramáticos que sean los paquetes, su alcance tiende a ser incompleto y pueden producir fuertes distorsiones en la calidad del gasto. Sus externalidades negativas en el plano institucional o político tampoco son despreciables y pueden convertirse en una ruleta rusa para el Gobierno. El capital político que obligan a utilizar puede generar fatiga e hipotecar una agenda más constructiva de reformas estructurales. Los paquetes tienden a ser síntomas de errores de cálculo en la estrategia política, en particular de un reconocimiento tardío e insuficiente de la crisis.

4.2
Presupuestos de crisis

La consolidación fiscal tiene un espacio más normalizado en el proceso presupuestario, siempre que este abandone su rutina incremental. En un presupuesto de crisis, la toma de decisiones debe centralizarse y organizarse de arriba abajo; la carga de la prueba cambia su sentido habitual y obliga a los centros de gasto a justificar, no más recursos, sino la conservación de los asignados. El presupuesto de crisis distribuye perdidas, no beneficios.

La consolidación fiscal supone la redistribución del poder presupuestario, perdiendo los originadores

Cuadro 1

Procesos de revisión del gasto en el Reino Unido y Holanda

La revisión del gasto en el Reino Unido es un proceso liderado por el Tesoro para asignar los recursos presupuestarios, de acuerdo con las prioridades del Gobierno, que viene realizándose desde finales de la década de 1990. Las revisiones de gasto establecen los techos de gasto de los departamentos para varios años. A partir de aquí, estos deciden la mejor manera de administrar y distribuir el gasto dentro de sus áreas de responsabilidad. La revisión también analiza el gasto no departamental, como la seguridad social y el gasto fiscal. El grupo que prepara la revisión del gasto recibe la opinión de expertos de dentro y fuera de la Administración para que hagan propuestas. La revisión del gasto realizada el 2010 cubre un período de cuatro años y ha supuesto el mayor programa de ajuste del gasto realizado durante décadas. Su objetivo es reducir el gasto público en 81.000 millones de libras en los próximos cuatro años (un promedio del 1,2% del PIB por año). Este ahorro implica, de promedio, una reducción del 19% del gasto de los próximos cuatro años en los diferentes sectores del Gobierno. Los sectores que se ven protegidos son salud y educación. En el primer caso, se espera un aumento en el gasto del 0,4% en términos reales en los siguientes cuatro años. Por su parte, el gasto en educación mantendrá el ritmo de crecimiento de la población. La revisión del gasto dará lugar a un pérdida de alrededor de 490.000 empleos en el sector público para el año 2015.

En octubre del 2009 el gobierno de Holanda inició un proceso plurianual de revisión del gasto. Estableció veinte grupos de trabajo en áreas clave para revisar el gasto público en cada una de dichas áreas. Cada uno de los grupos debía presentar propuestas para generar un ahorro de gasto estructural de 20% dentro de su área concentrándose en mejorar la eficacia y la eficiencia. En conjunto, se espera que las propuestas generen un ahorro potencial de entre 30.000 y 40.000 millones de euros. Los grupos presentaron sus resultados en abril del 2010 y sus principales propuestas incluyen: *a*) limitar la duración de las prestaciones de desempleo a un año (potencialmente con un beneficio adicional de seis meses en función del nivel mínimo social), *b*) introducir un cargo por congestión y un sistema de peajes para el transporte de mercancías en combinación con la reducción de la inversión en infraestructura y *c*) focalizar en subsidios los alquileres de hogares de bajos ingresos, y elevar el tratamiento fiscal a la propiedad de la vivienda y a la venta de inmuebles.

del gasto y ganando los actores centrales; es decir, la burocracia fiscal y los altos decisores políticos. Las estrategias de recorte pueden variar. La más simple es la imposición de recortes horizontales a las partidas de gasto heredadas del presupuesto anterior, sin detenerse en criterios de selectividad. Una variante consiste en solicitar a los centros de gasto un determinado esfuerzo de reducción, no necesariamente lineal, delegando la reasignación interna de los recursos.

La manera más sofisticada de abordar esta tarea consiste en realizar una revisión completa de la distribución del gasto mediante criterios definidos previamente y un proceso formal de revisión y toma de decisiones selectivas sobre recortes y reasignaciones. El instrumento son los ejercicios de revisión del gasto que realizan algunos países con carácter plurianual. Sus denominaciones varían: revisiones estratégicas de políticas (Australia), revisiones estratégicas de programas (Canadá), revisiones de políticas interdepartamentales (Holanda) o simplemente revisiones del gasto (véase en el cuadro 1 algunos elementos de las revisiones realizadas el año 2010 en el Reino Unido y Holanda).

En este caso, se utilizan técnicas limitativas del gasto que, bajo distintos nombres (marco, techo, sobre), permiten adaptar los recursos a las prioridades y extender el esfuerzo de ajuste durante un período de tres a cinco años. Todos estos ejemplos tienen en común *a*) la responsabilidad final del Ministerio de Hacienda sobre la fijación de los límites, *b*) la realización de las evaluaciones bajo términos de referencia no elaborados por los departamentos sectoriales y *c*) la participación de expertos externos en el proceso. Cuando la revisión coincide con el inicio de un nuevo ciclo político y su alcance se extiende a lo largo del período de gobierno, se dan mejores condiciones para una reorientación estratégica del gasto.

La clave de éxito de un presupuesto de crisis es la medida en la que permita compatibilizar sostenibilidad y calidad del gasto. Esto depende de que concurran dos factores: por un lado, la existencia de una burocracia fiscal con una sólida capacidad técnica, apoyada en mecanismos de evaluación del gasto (esta capacidad no se improvisa y, de no existir en la situación de partida, poco puede hacerse); y, por otro lado, de que las autoridades políticas estén dispuestas a invertir

Cuadro 2

Comisiones externas para la recomendación de ahorros. Informes Gershon y McCarthy

El informe Gershon
Es una revisión de la eficiencia del sector público del Reino Unido llevado a cabo en el 2004-2005 por Sir Peter Gershon. El informe tenía como objetivo revisar las operaciones en todos los servicios públicos y hacer recomendaciones sobre el gasto y la eficiencia. Su informe recomienda cambios drásticos en la organización administrativa y la automatización de modelos de trabajo, con el fin de liberar recursos del presupuesto. Como resultado, para el año 2007 se habían logrado ahorros por unos 21.500 millones de libras, aproximadamente el 4,2% del gasto del presupuesto del 2004 y los subsiguientes años.

El Grupo Especial de Servicios Públicos y Programas de Gastos Números
También conocido como An Bord Snip, fue un comité asesor encabezado por el economista Colm McCarthy, establecido por el gobierno irlandés en 2008 para recomendar recortes en el gasto público. El comité emitió sus conclusiones en un informe, comúnmente conocido como el informe McCarthy, el 16 de julio del 2009. El informe incluye recomendaciones que implican un ahorro potencial de 5.300 millones de euros, (aproximadamente un 7,8% del presupuesto) incluyendo recortes de puestos de trabajo, reducciones en los gastos corrientes, inversiones y activos fijos.

capital en el ejercicio, lidiando con conflictos distributivos con intereses organizados. En ausencia de estos factores, la tarea se tiende a simplificar aplicando un método menos selectivo, pero más maniobrable, de recortes horizontales. En la selectividad, sin embargo, tiende a jugar la calidad del ajuste.

4.3
Estrategias de eficiencia

La búsqueda de la eficiencia puede representar una parte relevante de los esfuerzos de reducción del gasto público. Sus efectos no son tan inmediatos como los derivados de las modalidades anteriores. La eficiencia es una ratio entre productos y recursos que mejora al obtenerse los mismos productos con menos recursos o más productos con los mismos recursos. Solo en la primera de ambas modalidades la eficiencia permite reducir el gasto.

El problema es que cualquier estrategia de eficiencia requiere un análisis crítico de la función de producción. Esto supone cuestionar procesos y métodos de trabajo, detrás de los que no solo hay criterios técnicos, sino también una mezcla de intereses y valores en uso cuya alteración no es siempre sencilla. Además, dado el peso del factor trabajo en los grandes programas de gasto, como la educación o la salud, la mejora de la eficiencia depende en buena medida de las posibilidades de reorganización del empleo público.

La eficiencia requiere, por lo tanto, estrategias para cuestionar la función de producción. Una parte relativamente importante de estas estrategias pasa por hacer reformas en las reglas de conducta de las que dependen los incentivos en el funcionamiento de los servicios públicos. Otra parte, sin embargo, consiste en realizar revisiones más limitadas y específicas de los procesos de trabajo, sin acometer reformas. A este tipo de estrategias nos referimos en este apartado, de las que podemos reconocer dos variantes.

La primera es convocar comisiones o grupos de expertos con la misión de identificar recomendaciones de eficiencia (véase el cuadro 2). Se busca un referente externo, con autoridad informal (por su prestigio empresarial o académico), capaz de identificar medidas con un fuerte potencial de ahorro. La exterioridad pretende romper prejuicios y lograr propuestas no convencionales, pero puede generar recomendaciones impracticables.

La segunda aproximación consiste en institucionalizar en el interior del sector público una función de eficiencia con el encargo de detectar ahorros. El diseño de estas unidades ha pasado por diversas etapas y variantes, en función de su dependencia orgánica y el método de trabajo elegido: análisis de organización y métodos, inspecciones de servicios, auditorias de eficiencia son algunas de sus denominaciones. Su impacto es muy variado y depende de algo más que de las técnicas empleadas.

Cuadro 3

Unidad de Eficiencia en el Reino Unido

La Unidad de Eficiencia fue creada en 1979 y dependía directamente de la oficina del primer ministro. Su tamaño no superaba las diez personas, especializadas en economía, gestión, contabilidad, estadística e informática. La función principal de la Unidad de Eficiencia consistía en promover la realización, en los departamentos de "escrutinios", de análisis de gestión en áreas específicas con la finalidad de detectar mejoras de eficiencia. También se aseguraba, a través de su anclaje político, que las recomendaciones acabaran en cambios reales y de diseminar sus enseñanzas entre los restantes ministerios. Al mismo tiempo, asumía directamente la realización de los escrutinios cuando su ámbito afectaba más de un departamento. A través de los años los ahorros logrados se contabilizaron en millones de libras. La Unidad de Eficiencia, además, pretendía utilizar la evidencia recogida en estos análisis para poner de manifiesto la necesidad de llevar a cabo reformas más profundas en el funcionamiento de la Administración británica. Crear agencias ejecutivas para prestar los servicios fue una de sus propuestas más importantes.

Factores como la posición institucional de la unidad, su capacidad de liderazgo, los incentivos aplicados en el proceso de identificación de las recomendaciones o en su puesta en práctica, tienden a ser relativamente más importantes para explicar su grado de éxito. Un caso bien conocido y analizado es el de la Unidad de Eficiencia en el Reino Unido durante la década de 1980 (véase el cuadro 3).

4.4 Procesos de desgaste presupuestario

De forma a menudo complementaria, la consolidación fiscal puede avanzar gradualmente en el tiempo. A esto nos referimos con las estrategias de desgaste, cuyo carácter es menos explícito, pero puede llegar a alcanzar una magnitud importante. Por su relativa opacidad, el desgaste representa un menor coste político frente a los recortes y explícitos. Admite diversas tácticas.

La primera consiste en presupuestar por debajo de la inflación. Se realizan asignaciones nominales iguales o superiores a las del ejercicio anterior, pero inferiores a lo que sería necesario para compensar el incremento de los precios. Esto opera con singular rapidez en el caso de que la recuperación económica venga acompañada de subidas de precios y el gasto no esté indexado a los precios. La licuación de partidas grandes del presupuesto, como salarios o pensiones, puede permitir recuperar espacio fiscal con cierta rapidez.

La segunda táctica es establecer un porcentaje automático de reducción de gastos. Se trata de recortes sobre cierto tipo de gastos, normalmente operativos, de una magnitud de entre el 1% y el 2% del presupuesto, que se aplican a la base del ejercicio anterior o a la proyección del siguiente. Suelen utilizar la denominación de ganancias de productividad, pero no hay nada que garantice que respondan a mejoras de productividad. En Holanda, en la década de 1980 a esta técnica se la denominó el *método de cortar el queso*, al recordar al instrumento que permite cortarlo en lonchas. Pueden excluirse ciertas partidas, como salarios o pensiones, y flexibilizar el porcentaje en función del tamaño del presupuesto sobre el que se aplica (cuanto mayor, más alto).

La tercera táctica consiste en aplicar un porcentaje obligatorio de reducción horizontal, entre un 2% y un 5% del presupuesto, con la finalidad de abrir espacio a nuevas asignaciones. Los recursos ahorrados pueden canalizarse a un fondo centralizado, que se redistribuye total o parcialmente, siguiendo distintos procedimientos (véase ejemplos en el cuadro 4). Algunos países han puesto en marcha mecanismos de competencia interna para asignar este tipo de recursos, lo que hace que una parte o incluso un volumen más grande de recursos puedan recuperarse. Esta técnica va más allá del desgaste, al institucionalizar un proceso periódico de reasignación de recursos.

El desgaste puede resultar más simple y asequible políticamente, pero puede conllevar distorsiones. Las estrategias de desgaste van achicando la base del presupuesto en ciertas partidas, renunciando a reasignaciones más estratégicas. Esto puede traducirse, por ejemplo, en la congelación de plantillas y la pérdida

Cuadro 4

Fondo concursable en Chile y fondo de reinversión en Singapur

El fondo concursable de Chile, creado en el año 2000, distribuye una parte de los recursos presupuestarios disponibles para nuevas iniciativas. El fondo es aproximadamente un 2,5% del gasto total y crece al ritmo de crecimiento de la economía. Los ministerios elevan sus pedidos, cumpliendo con determinados estándares, y la Oficina de Presupuesto los analiza basándose en dos criterios: la calidad técnica y su consistencia con las prioridades políticas del presidente. Esto último se asegura por un sistema explícito de comunicación de prioridades. Basándose en esos dos criterios, la Oficina de Presupuesto propone al presidente una lista de iniciativas a financiar.

En 2004, se introdujo en Singapur un sistema de extracción de presupuesto (recortes) con el fin de poner fondos a disposición para su reasignación a través de un fondo de reinversión central. El dinero "extraído" a los ministerios puede o no representar una reducción permanente de sus presupuestos; el dinero "devuelto" se considera un aumento puntual que no afecta sus límites presupuestarios para los años siguientes. El fondo busca ampliar el espacio fiscal y redireccionar recursos hacia áreas prioritarias en la economía. El Ministerio de Finanzas no asigna todo el dinero obtenido por el sistema de extracciones y los recortes son acumulativos. Lo segundo se ejemplifica por el hecho de que los criterios para elegir las ofertas ganadoras del fondo hacen hincapié en favorecer proyectos interministeriales. El fondo cuenta con aproximadamente el 5% del presupuesto de cada ministerio para redireccionar a nuevas áreas de trabajo.

progresiva de poder adquisitivo de los salarios; el resultado es un empleo público envejecido y desmotivado, sin capacidad de crecer en sectores con mayor demanda y con escasos incentivos de desempeño. El impacto sobre la calidad de la gestión pública puede ser devastador.

5

Más allá de la consolidación fiscal: reformas institucionales

Las restricciones fiscales han sido históricamente el contexto en el que la transformación del sector público ha ganado tracción. Las reformas han cobrado sentido y verosimilitud, asociadas a objetivos más amplios de política económica. Ahora bien, consolidación no equivale a reforma y, sin reforma, las medidas de ajuste del gasto pueden ser como una cura de adelgazamiento, sin cambio de hábitos alimenticios. Solo cuando la consolidación viene acompañada de reformas se pueden asegurar tanto la sostenibilidad fiscal como la mejora en la calidad del gasto público.

La última gran oleada de reformas en los países desarrollados, ocurridas en las décadas de 1980 y 1990, se produce en el marco de las crisis fiscales que siguieron a la recesión económica. Este ciclo de reformas consiguió poner techo al ascenso del gasto público, que en los países desarrollados había pasado de una media del 24% del PIB en el año 1950 hasta casi el 40% en el año 1985. Desde entonces, y hasta la gran recesión, el gasto público ha permanecido casi invariable, aunque la deuda ha crecido suavemente. No obstante, los países en los que el gasto público había crecido más (Holanda, Canadá o los países nórdicos) experimentaron reducciones del gasto de más de cinco puntos como porcentaje del producto. Es de destacar que la contención o reducción del gasto público en estos países no ha significado caídas paralelas en sus índices de desarrollo humano (Tanzi, 2005).

Detrás de este esfuerzo hay una mezcla de reformas estructurales (salud y pensiones, singularmente) e institucionales. Aunque las primeras son las que tienen un mayor impacto cuantitativo sobre el espacio fiscal, las segundas son las que cambian los incentivos y corrigen los comportamientos disfuncionales. Esta sección se centra en las segundas, que, a su vez, se dividen en dos grandes grupos. En primer lugar, aparecen las reformas que tratan de fortalecer la sostenibilidad fiscal, a través de reglas que limitan la discrecionalidad de actores políticos y administrativos en los procesos de gasto. Estos mecanismos se incluyen bajo la denominación de gobernanza fiscal y proponen límites al ejercicio de la política fiscal. Es un planteamiento que tiene alguna conexión con el realizado en torno a la política monetaria y a la independencia de los bancos centrales, aunque mucho

más limitado en su alcance y aplicación. En ningún país democrático es concebible la idea de una autoridad fiscal independiente, pero sí es posible que algunas de sus funciones más técnicas se deleguen a instituciones no partidarias.

En segundo lugar, la mayoría de los países desarrollados iniciaron en la década de 1980 un proceso gradual de desintegración de las grandes burocracias estatales hacia modelos alternativos de gestión. La búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en el funcionamiento del Estado ha sido el común denominador de estas actuaciones. El punto de partida fue la privatización de las empresas públicas, a la que siguió la reorganización, bajo distintas configuraciones, de la gestión de los servicios. La llamada *nueva gestión pública*, más que un nuevo modelo de gestión es la apertura a nuevas formas de dar respuesta a las necesidades sociales, alterando la lógica tradicional de integración burocrática de funciones de regulación, financiación y producción en departamentos sectoriales. Este proceso ha sido desigual y diverso entre países, sectores de política y niveles de gobierno.

La gran recesión reabre el condicionante de la crisis fiscal, agravada por los factores estructurales que se han presentado. Esta vez, la crisis fiscal se instalará en muchos países por un largo período de tiempo. Esto pone sobre la mesa la necesidad de reformas institucionales que faciliten ambas tareas. Reaparece con fuerza la agenda de reformas pendientes, tanto en el ámbito de la gobernanza fiscal como de la gestión pública.

5.1
Fortalecer la gobernanza fiscal

La gobernanza fiscal puede definirse como el conjunto de reglas y procedimientos bajo el que se elabora y ejecuta la política presupuestaria. La evidencia indica que la manera en la que los gobiernos hacen y ejecutan sus presupuestos tiene una fuerte incidencia en el resultado de la política fiscal. El objetivo básico de la gobernanza fiscal es la compatibilidad de la política presupuestaria con la estabilidad macroeconómica. Esto requiere una posición fiscal sostenible en el marco del ciclo económico.

Las crisis fiscales sacan a la luz los problemas sin resolver de la gobernanza fiscal, al tiempo que son un estímulo para enfrentarlos. Los análisis de las organizaciones económicas internacionales revelan que, a pesar de los progresos realizados, sigue habiendo un amplio margen para la mejora de la gobernanza fiscal. Las tres áreas que atraen mayor atención son: *a*) las reglas fiscales numéricas, *b*) los marcos presupuestarios a medio plazo y *c*) las instituciones fiscales independientes. La base de la reforma son reglas numéricas que combinan límites al gasto y metas de equilibrio presupuestario estructural. Cuando las reglas se incorporan como límites efectivos en el contexto de marcos presupuestarios a medio plazo, permiten ampliar el horizonte de la política fiscal. Reglas y marcos a medio plazo ganan solidez bajo instituciones independientes a las que se confía la producción de estimaciones macroeconómicas y presupuestarias y el control de su aplicación.

5.1.1
Reglas fiscales numéricas

Las reglas fiscales numéricas suponen establecer un límite a la política fiscal, a través de un indicador de desempeño que puede ser de gasto, ingreso, deuda o déficit. Una regla no es una simple proyección o límite que pueda corregirse periódicamente; expresa una obligación legal que deben cumplir los actores del proceso presupuestario, limitando su capacidad discrecional de decisión en relación al mismo. El cuadro 5 recoge la tipología de las reglas fiscales, distinguiendo entre las reglas de equilibrio presupuestario, deuda, gastos e ingresos.

Las reglas fiscales se han extendido ampliamente en los últimos años, si bien por distintas razones. Los países desarrollados las han adoptado como un apoyo para frenar sus altos niveles de gasto y presión fiscal. Los países en desarrollo, donde hay muchos seguidores de esta técnica, lo han hecho para dar credibilidad a sus políticas fiscales y generar confianza en los in-

Cuadro 5

Tipología de reglas fiscales

Reglas de equilibrio presupuestario	Equilibrio general	Equilibrio primario	Equilibrio ajustado por el ciclo	Regla de oro	Límite de déficit (nominal o % del PIB)
Reglas de deuda	Límite de deuda nominal	Límite en % del PIB	Límite en función de ingresos		
Reglas de gastos	Límite de gasto nominal	Límite de gasto real	Límite al crecimiento del gasto nominal	Límite al crecimiento del gasto real	
Reglas de ingresos	Presión fiscal como % del PIB	Reglas sobre tipos impositivos	Reglas sobre ingresos extraordinarios		

versores. La Unión Europea, en el marco del Pacto de estabilidad, ha visto un amplio desarrollo de las reglas; en el año 2008, existían 67 reglas fiscales en vigor, de las cuales una tercera parte eran de equilibrio presupuestario, una cuarta parte de deuda y gasto y menos de un diez por ciento de ingresos.

El análisis de la experiencia con las reglas fiscales identifica algunos elementos clave para un funcionamiento efectivo: *a*) la base legal de la regla, siendo deseable que su rango sea, al menos, de legislación aprobada por el parlamento; *b*) la existencia de agentes de seguimiento y control que dispongan puntualmente de información y estén investidos de autoridad para verificar su cumplimiento (a través, por ejemplo de instituciones independientes); *c*) que las reglas incorporen en su diseño elementos de flexibilidad y no se vean desbordadas por el ciclo (puede disponerse una cláusula de salvaguardia ante choques económicos adversos, que permita la suspensión temporal de la regla), y, *d*) la necesidad de que la regla y el seguimiento sobre su aplicación sean visibles ante la opinión pública, e intentar reforzar su influencia y valor político.

El diseño de las reglas fiscales tiene un desafío añadido en un contexto de descentralización fiscal. Las reglas son viables cuando la descentralización se produce en un marco de equilibrio y corresponsabilidad fiscal. Además, su efectividad depende de una amplia transparencia y, a ser posible, de instituciones independientes que verifiquen la fiabilidad de las cuentas públicas en todos los niveles de gobierno. Esto requiere estándares contables comunes y mecanismos uniformes de rendición de cuentas, lo que supone una centralización efectiva de la política fiscal. No hay que olvidar que un estado descentralizado expresa una forma de distribución del poder político y que las reglas, por si solas, no van a ser capaces de resolver conflictos políticos no canalizados hacia cauces institucionales aceptables por todas las partes.

La crisis ha llevado al incumplimiento de numerosas reglas, lo que ha hecho surgir voces que cuestionan su utilidad. En general, han sido más efectivas las reglas que contemplan la búsqueda de equilibrio a lo largo del ciclo (la dificultad radica en la correcta estimación del punto del ciclo). Como parte del enfoque contracíclico de las reglas, se ha reivindicado la creación de fondos de estabilización, cuyos recursos han permitido financiar las políticas de estímulo. Las reglas de gasto con la fijación de techos en un marco presupuestario de mediano plazo se han demostrado más útiles para aplicar políticas de ajuste fiscal. Finalmente, la presencia de instituciones independientes, que realizan pronósticos y análisis no sesgados, se ha comprobado que ayuda a sincerar la realidad y evitar el aplazamiento de decisiones urgentes y difíciles de política fiscal. Por último, las reglas no deben considerarse como elementos sustitutivos del compromiso político con la disciplina fiscal. Una firme voluntad política por la sostenibilidad y un amplio consenso social en torno a políticas fiscales sólidas es el marco propicio en el que las reglas cobran sentido.

Cuadro 6

Análisis de sostenibilidad intergeneracional en Australia

Las proyecciones fiscales del gobierno de Australia cubren 40 años y se actualizan al menos cada cinco años, según lo dispuesto en la Ley de Presupuestos. Hasta la fecha se han elaborado dos proyecciones, en 2002-2003 y en 2007-2008, y se conocen como informes intergeneracionales. Los indicadores fiscales incluyen las proyecciones de gasto público per cápita, el resultado primario y la deuda neta del Gobierno. Esto se complementa con una medida de la brecha fiscal al final del período de proyección. El gasto público proyectado por habitante y el balance primario proyectado se comparan con las proyecciones anteriores. En dichas proyecciones también se incluyen análisis de sostenibilidad utilizando supuestos macroeconómicos que sirven para comprender el margen de maniobra que pueda tener el Gobierno. También se presentan opciones para la reducción gradual del gasto público. La publicación de las proyecciones fiscales ha generado cambios en las políticas presupuestarias, como la obligación de proyectar los costes a largo plazo de nuevos programas expuestos a cambios demográficos.

5.1.2 Marcos presupuestarios a medio y a largo plazo

En los países más avanzados en sus procesos presupuestarios, la planificación del espacio fiscal se realiza en dos horizontes: el primero es a medio plazo (entre tres y cinco años) y el segundo es de más largo plazo, a partir de los diez años. El primero tiene como finalidad realizar una asignación de recursos para un período plurianual y, el segundo, anticipar los requerimientos de sostenibilidad fiscal.

Las proyecciones a largo plazo no se realizan con la finalidad de asignar recursos. El objetivo es analizar la sostenibilidad de las políticas vigentes y la equidad de su reparto intergeneracional. El horizonte de los análisis es de entre diez y cien años y los métodos para estimar la sostenibilidad son la proyección de ingresos, gastos y deuda a partir de una línea de base, utilizando hipótesis económicas y demográficas. La estimación de la brecha fiscal se realiza en términos del ajuste requerido para mantener el valor presente del balance primario al final del período. La contabilidad generacional estima la posición fiscal neta (impuestos pagados menos beneficios recibidos) de una generación en un determinado período de tiempo (véase el caso de Australia en el cuadro 6).

Los marcos presupuestarios a medio plazo constituyen una de las innovaciones más replicadas en los últimos años. Su valor en un contexto de crisis fiscal requiere algunas condiciones. El marco a medio plazo, en primer lugar, debe tener una cobertura general del sector público, incluyendo la seguridad social y los gobiernos subnacionales. En segundo lugar, debe establecer un límite o techo obligatorio, tanto para el gasto global como para el de los diversos sectores y niveles de gobierno; para ello, debe hacer una estimación del espacio total disponible durante el ciclo y de la parte que el Gobierno vaya a asignar; una posibilidad para enfrentar la incertidumbre de las proyecciones es utilizar técnicas de escenarios que anticipen posibles reasignaciones, en función de las prioridades. En tercer lugar, cada departamento solo puede solicitar recursos dentro del límite asignado, pudiendo, dentro del mismo, reasignar los recursos. En un contexto de crisis, los techos pueden ser inferiores al gasto incurrido en el ejercicio que se toma como base. Esto equivale a asignar un espacio fiscal negativo o una meta de reducción del gasto por sectores o niveles de gobierno.

La popularidad de los marcos presupuestarios a medio plazo se explica por su capacidad para expandir el horizonte temporal del presupuesto y centrarse en las magnitudes agregadas del mismo. Cuando se inicia el nuevo presupuesto, el marco a medio plazo se hace avanzar hacia el período plurianual, tomando como línea de base las decisiones tomadas en el ejercicio anterior y revisando las estimaciones de manera coherente. De este modo, el ciclo anual y el plurianual están integrados. Cuando el marco a medio plazo se separa del proceso presupuestario anual, los techos de gasto se hacen blandos y pueden verse como el punto de partida desde el que negociar futuras asignaciones. El efecto de esta dinámica puede ser expansivo en lugar de restrictivo.

El marco presupuestario a medio plazo fortalece el papel de la autoridad presupuestaria central como guardián del espacio fiscal. Esto supone liberarlo de la necesidad de revisar estimaciones más detalladas, concentrando su atención en los grandes programas de gasto. También le sitúa en un papel más político, en el que debe articularse con la oficina del jefe del poder ejecutivo. Para los departamentos y centros de gasto, la mayor disciplina macro tiene como contrapartida una mayor flexibilidad micro, que les ofrece mas discrecionalidad en la forma de asignar los recursos o distribuir los recortes, dentro de los límites fijados.

5.1.3 Instituciones fiscales independientes

Las instituciones fiscales independientes ejercen funciones técnicas, relativamente especificas, en el marco del proceso presupuestario. Su lógica es contrapesar el dictamen procíclico y deficitario de la política fiscal bajo los incentivos políticos convencionales. Su trabajo puede dividirse en dos grandes áreas: *a*) generar insumos para la preparación del presupuesto, como pronósticos y estimaciones macroeconómicas o presupuestarias y *b*) realizar análisis independientes y recomendaciones normativas sobre temas de política fiscal (análisis de sostenibilidad a largo plazo, análisis de impacto fiscal de propuestas de política, transparencia y calidad de la información fiscal, análisis del cumplimiento de reglas fiscales, evaluaciones de programas y políticas).

La crisis ha puesto en evidencia el sesgo optimista de los pronósticos y estimaciones realizadas por los gobiernos. Este sesgo perjudica la disciplina de la política fiscal, desviando la planificación presupuestaria de la realidad y retrasando las decisiones necesarias para restaurar el equilibrio. Este sesgo tampoco ayuda a romper la inercia procíclica de la política presupuestaria, que pasa por constituir reservas en los buenos tiempos, para poder realizar políticas de estímulo durante las recesiones y enjuagar las presiones estructurales a largo plazo sobre el gasto público. De ahí, la importancia que se atribuye a que las estimaciones macroeconómicas o presupuestarias vengan de instituciones independientes, que no estén condicionadas por incentivos políticos y tengan presente la función contracíclica del gasto público. La evidencia disponible indica que los pronósticos carecen de sesgos cuando los elaboran entidades independientes, en contra de lo que sucede cuando vienen de los gobiernos.

Del mismo modo, la escasa transparencia y fiabilidad de la información fiscal se ha revelado como un grave problema en esta crisis. Esto puede significar desde la tergiversación de los datos hasta modalidades diversas de opacidad o laxitud en los estándares de producción y divulgación de las cuentas públicas. La experiencia demuestra que el papel ejercido por entidades independientes (oficinas de estadística y entidades de auditoría y control de cuentas) es determinante de la calidad de las cuentas públicas.

Finalmente, las crisis revelan la necesidad de anticipar los efectos fiscales de políticas y programas públicos, lo que no siempre coincide con los intereses de sus promotores. Recabar análisis independientes del impacto presupuestario futuro de iniciativas de política, evaluar la sostenibilidad de las políticas vigentes, calcular los efectos intergeneracionales de la política fiscal, son ejercicios que la agenda política puede acomodar con dificultad. De ahí la importancia de proteger su realización bajo instituciones independientes, con medios técnicos a su alcance.

Se trata de entidades financiadas por el presupuesto público que ejercen estas tareas de manera periódica e independiente de la autoridad política (Hagerman, 2010). Su éxito depende, en buena medida, de la influencia que ejerza sobre la opinión pública. Incluso en casos en los que el Gobierno no está obligado a seguir sus pronósticos o recomendaciones, se pueden asumir porque el coste político de actuar en su contra es elevado. Hay cada vez más evidencia, aunque todavía escasa, de que estas instituciones ayudan a mejorar los resultados fiscales de los países. Una de las instituciones con más tradición es la Oficina Central de Planificación en Holanda; en los últimos cuatro años instituciones de este tipo se han creado en Suecia,

Cuadro 7

Oficina Central de Planificación en Holanda y Consejo de Política Fiscal en Suecia

La Oficina Central de Planificación de Holanda

Establecida en 1945 con la responsabilidad de proporcionar pronósticos macroeconómicos y presupuestarios independientes, así como análisis en una variada gama de temas, que incluyen el estado del bienestar, el mercado de trabajo o las políticas regulatorias. Realiza análisis de coste-beneficio sobre los grandes programas gubernamentales y sobre la sostenibilidad de las políticas públicas con mayor impacto fiscal. Su tarea más importante es la elaboración de los pronósticos macroeconómicos, que está coordinada con el proceso presupuestario e incluye el análisis del impacto de las medidas propuestas de política fiscal. Estas proyecciones se incorporan al presupuesto, aunque el Gobierno no está obligado a hacerlo. La Oficina se financia con fondos públicos, pero actúa de forma independiente en un contexto de gobiernos de coalición. A lo largo de los años se ha ganado un sólido prestigio por su rigor profesional e independencia. Sus informes son ampliamente seguidos por la opinión pública. La transparencia de su funcionamiento tiene alta prioridad y su director comparece ante el Parlamento regularmente.

El Consejo de Política Fiscal en Suecia

Establecido en 2007, forma parte del impulso por contar con un organismo independiente que asesore en política fiscal. En su creación está presente la idea de transmitir la experiencia de los bancos centrales independientes a la política fiscal. El Consejo es formalmente una agencia bajo la estructura del Gobierno, que designa a sus ocho miembros –en su mayoría economistas, académicos y, en menor medida, antiguos responsables políticos. Sus funciones comprenden: *a*) analizar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal (estos objetivos incluyen la sostenibilidad a largo plazo, la meta de superávit fiscal, el tope de gasto de la Administración central y la consistencia de la política fiscal con el ciclo), *b*) evaluar ex-ante si las propuestas de política económica se encuentran en línea con las metas de crecimiento a largo plazo y la creación sostenida de empleo. El único requerimiento formal que tiene el Consejo es producir un reporte anual –en el mes de mayo–, un mes después de presentarse la ley de política fiscal. El Consejo tiene un alcance funcional bastante grande y no se limita a examinar la sostenibilidad de su política fiscal a largo plazo. Frente a estos objetivos tan amplios, los recursos puestos a su disposición son muy limitados, y queda obligado a buscar el apoyo de otras entidades gubernamentales para realizar su trabajo.

Canadá y, apenas en el último año, el Reino Unido (véase dos ejemplos en el cuadro 7).

5.2 Reformar la gestión pública

No todas las reformas encuadradas en la llamada nueva gestión pública comparten la misma lógica de intervención. Bajo una finalidad común de incrementar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, subyacen diversas estrategias. Su principal variable diferenciadora es el actor al que colocan como motor de la transformación y al que confían la llave de la reforma. La primera aproximación, que llamamos eficientista, hace girar la reforma sobre la autoridad presupuestaria, buscando una asignación más eficiente de recursos. El presupuesto por resultados, asociado a diversas modalidades de revisión del desempeño y contractualización de metas, es la herramienta central de trabajo. La segunda, que denominamos gerencial, apuesta por un modelo más flexible de gestión, cuyo núcleo es el papel de los gerentes públicos al frente de unidades de gestión controladas por resultados. La tercera desplaza hacia las fuerzas de mercado el peso de la reforma y busca en el estímulo de la competencia el logro de las metas de eficacia y eficiencia.

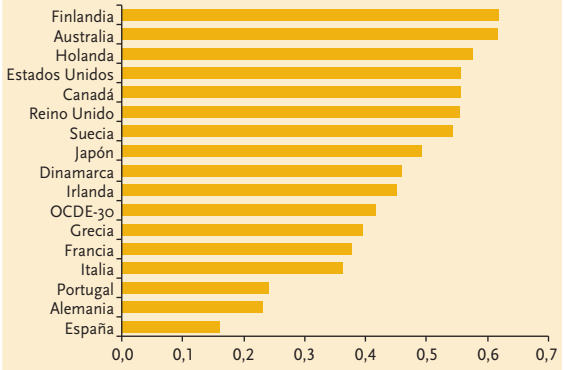
Estas aproximaciones conviven de manera un tanto desordenada entre los reformadores. Pueden aplicarse de manera secuencial, concurrente o excluyente. La explicación de las preferencias obedece a una mezcla de factores de contexto y economía política. En presencia de burocracias fiscales fuertes, suele imponerse la visión eficientista. Las crisis, en general, fortalecen el poder de la burocracia fiscal y expanden el apetito de los mercados. La apuesta gerencial es menos evidente y requiere una etapa eficiente que garantice los controles de resultados.

5.2.1 Reforma eficientista: el presupuesto por resultados

Esta estrategia busca la utilización del presupuesto como instrumento de gestión. Su antecedente son las

Gráfico 12

Uso de presupuesto por resultado (0 = no uso, 1 = alto uso del presupuesto por resultados)



Fuente: OCDE Government at a Glance, 2009.

técnicas presupuestarias que se han sucedido en el sector público, con el afán de establecer un vínculo entre la asignación de recursos y la obtención de resultados, como el presupuesto por programas o el presupuesto de base cero. El propósito es hacer evolucionar la técnica presupuestaria desde la asignación a la gestión, lo que no es evidente dado el sesgo de decisiones que domina el ejercicio del presupuesto.

El gráfico 12 ilustra el espacio que los países de la OCDE pueden recorrer en la aplicación del presupuesto por resultados. El indicador verifica el proceso de fijación de objetivos y metas, en qué medida las decisiones de asignación de las autoridades técnicas y políticas se basan en la evidencia de los resultados y el proceso de seguimiento y evaluación de los programas de gasto.

Que el presupuesto por resultados sea operativo supone resolver numerosos desafíos en su secuencia de elaboración y ejecución: en primer lugar, hay que determinar el tipo de resultados que se consideran relevantes (de producto o de impacto) y las metas que se desean alcanzar (que no solo dependen de los recursos asignados, sino de factores exógenos, tanto más relevantes cuando se trata de resultados de impacto); en segundo lugar, hay que resolver el problema de cómo se debe medir, recolectando los datos relevantes y asegurando la fiabilidad y coherencia de las fuentes de información; en tercer lugar, hay que enfatizar la gestión por encima de la medición, de modo que se establezcan los mecanismos apropiados de seguimiento y retroalimentación que orienten a los gestores en la dirección adecuada; por último, hay que prever las consecuencias de cumplir o incumplir las metas acordadas, bajo diversas formas de incentivos y sanciones, que señalen los comportamientos deseados.

El presupuesto por resultados, al igual que sus precursores, tiene un sesgo centralizador y conlleva una visión uniformista de la gestión pública. Confía en exceso en las capacidades de la burocracia fiscal para transparentar la función de producción de servicios muy diversos, que replica con estándares de medición. La economía política de los servicios públicos, con sus asimetrías de información, el poder de los profesionales o la variabilidad de sus contextos ha frustrado parcialmente estos afanes. El presupuesto por resultados sigue siendo una iniciativa de aplicación incompleta o desigual, incluso en los países que llevan perseverando más de dos décadas en su puesta en práctica.

La aplicación del presupuesto por resultados ha sido más efectiva cuando las pretensiones de la autoridad presupuestaria han sido más específicas y limitadas (por ejemplo, reasignar una parte del espacio presupuestario o enfatizar mejoras de eficiencia en gastos operativos bien definidos). Instrumentos presupuestarios más acotados a estos fines (fondos concursables o programas de eficiencia) pueden ser más efectivos que una aplicación demasiado ambiciosa. No obstante, el presupuesto por resultados ha permitido poner en marcha una infraestructura de información de la actividad gubernamental, esencial para hacer viables las reformas gerenciales y de mercado.

En un contexto de crisis fiscal, el presupuesto por resultados puede ofrecer dos caras diferentes. Por un lado, permite racionalizar la asignación de recursos a través del análisis de su desempeño. Pero, por otro lado, puede hacer más visible el efecto de los recortes, destacando los resultados que se sacrifican. De ahí que

los recortes horizontales puedan percibirse como menos complicados de maniobrar, incluso cuando su impacto final sea más ineficiente o inequitativo. Esta es una buena muestra de cómo las reformas que incrementan la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público pueden convertirse en un arma de doble filo.

5.2.2
Reforma gerencial: agencias y directivos

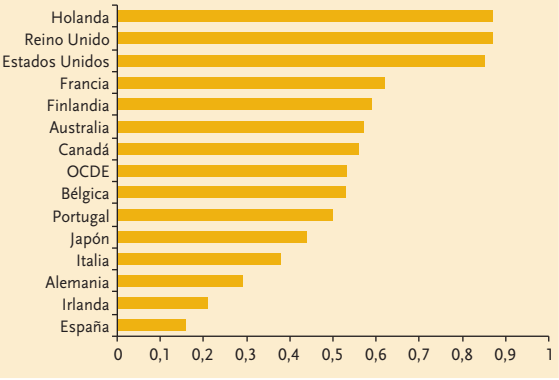
Los artífices de la reforma gerencial son los directivos públicos, a los que se atribuye un mandato de racionalidad económica bajo un modelo organizativo que implica separar responsabilidades de elaboración y ejecución de políticas. Las llamadas agencias son una de estas fórmulas, entendidas como estructuras que combinan autonomía de gestión y de control por resultados. Su lógica es la del modelo divisional en el sector privado, que apareció en el siglo pasado para administrar el creciente tamaño y diversificación de la corporación empresarial moderna. La divisionalización ofrecía una forma sofisticada de descentralización y control, ante la multiplicación de operaciones en diversos mercados.

Es importante insistir que esta reforma solo tiene sentido económico cuando se conjugan sus cuatro componentes: *a*) unidades orientadas a la prestación de servicios específicos, que sean identificables y medibles; *b*) facultades de gestión operativa descentralizadas, para obtener el máximo aprovechamiento de la adaptación a su ámbito de trabajo (que no implica una delegación indiferenciada de funciones); *c*) sistemas de planificación y control, basados en la obtención de resultados estandarizados (para ello es esencial salvaguardar la transparencia de la información y los mecanismos de rendición de cuentas), y *d*) directivos profesionales reclutados bajo requisitos de mérito y sujetos a incentivos coherentes con los sistemas de planificación de resultados.

La experiencia indica que la clave de éxito del modelo es la institucionalización de una función directiva profesional. No es posible un modelo gerencial sin directivos. Esto requiere algo más que actores políticos, administrativos o técnicos (médicos o enseñantes) disfrazados de gerentes. La institucionalización de la dirección requiere determinadas condiciones: *a*) definición específica de puestos y perfiles, *b*) selección basada en el cumplimiento de los requisitos y *c*) condiciones de trabajo que delimiten incentivos coherentes con el logro de resultados. En el gráfico 13 se puede observar el grado en que los diversos países miembros de la OCDE cumplen estos requisitos.

Gráfico 13

Institucionalización de la gerencia pública
(0 = no institucionalizada, 1 = altamente institucionalizada)



Fuente: OCDE, The State of the Public Service, 2008.

Diversos estudios ponen de manifiesto el potencial de este modelo para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos y una mejor adaptación de los mismos a las necesidades de los usuarios. Entre sus desventajas, figura el riesgo de fragmentar la organización administrativa en compartimentos estancos, debilitando la coordinación intersectorial. También se pone de relieve su escasa utilidad para racionalizar funciones que no puedan estandarizarse en medidas de resultado, como las regulatorias o de elaboración de políticas.

El problema fundamental, no obstante, es que esta fórmula se ha revelado fácil de tergiversar en algunos países. La desviación más normal consiste en la creación de entidades autónomas, con amplios poderes

delegados, pero sin que operen como contrapeso los dos requisitos de disciplina del modelo: los controles de resultado y los directivos profesionales alineados con el logro de resultados. El resultado es la inviabilidad de una efectiva rendición de cuentas. En estas condiciones, las agencias se convierten en un factor de riesgo de la disciplina fiscal y el principal objetivo de ajuste de la burocracia presupuestaria.

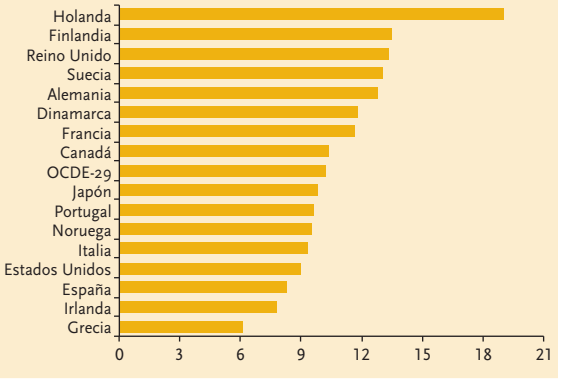
5.2.3 Reforma de mercado: externalización y facturación por servicios

La aplicación de mecanismos de mercado a los servicios públicos comprende el uso de reglas e instituciones que permiten articular oferta y demanda mediante precios. Las dos grandes modalidades son, desde la oferta, la externalización de la prestación de servicios a través de métodos competitivos y, desde la demanda, el poder de elección de los usuarios, junto a la transferencia de costes a través de la facturación por los servicios. Los mecanismos de mercado incrementan la eficiencia de los servicios de tres maneras diferentes: en primer lugar, reduciendo el coste unitario de los servicios prestados; en segundo lugar, mejorando la calidad, ofreciendo servicios mejor adaptados a las necesidades y preferencias de los usuarios al mismo coste; en tercer lugar, regulando la oferta y la demanda al traspasar costes a los usuarios. En el gráfico 14 podemos ver una aproximación a la participación de proveedores privados en la contratación de bienes y prestación de servicios públicos en los países de la OCDE, lo que constituye una aproximación al grado en que los países externalizan servicios públicos.

Los estudios realizados sobre el impacto de la externalización de servicios subrayan las mejoras de productividad, aunque estas son más significativas a corto plazo que a largo plazo. La clave es aprovechar un mercado competitivo que ofrezca procesos de producción más flexibles, gracias a mejoras en la organización del trabajo o a la introducción de nuevas tecnologías. Sin embargo, este resultado no es siempre evidente, ni se obtiene espontáneamente. La externalización requiere un ejercicio complejo de preparación, identificando estándares, calculando costes y definiendo un proceso de contratación idóneo. Es esencial contar con unidades de seguimiento y evaluación para asegurar que las promesas de mejora se cumplan.

Gráfico 14

Contrataciones de bienes y servicios al sector privado (% del PIB)



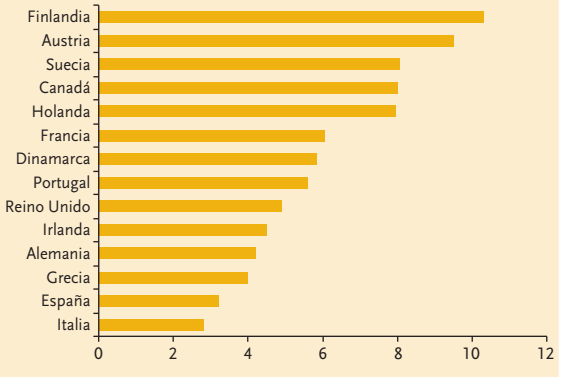
Fuente: OCDE. Base de datos de cuentas nacionales.

Los mecanismos de demanda combinan diversas posibilidades de aplicación de libre elección del proveedor por el usuario, junto a una cobertura total o parcial de los costes del servicio a través de tarifas. La libre elección trata de mejorar la adaptación del proveedor a las preferencias de los usuarios. Esto dependerá de que los usuarios puedan comparar entre los proveedores a través de criterios objetivos y de que sus decisiones incentiven mejoras en la eficiencia o calidad de los servicios. Cuando la elección está mediada por factores de inequidad, tanto del proveedor (posibilidad de segmentación) como del propio usuario (asimetrías de información), la libre elección puede producir efectos contrarios a los pretendidos.

La facturación por servicios cubre todas las formas de pago individualizado, incluidos las primas a sistemas de aseguramiento colectivo, contra la entrega de servicios públicos, ya sea realizada por proveedores públicos o privados. Las tarifas pueden tener un doble

Gráfico 15

Recaudación del Gobierno por bienes y servicios (% del gasto total, 2005)



Font: OCDE. Base de dades de comptes nacionals.

efecto beneficioso: por un lado, ayudan a regular la demanda, conteniendo excesos no siempre justificados y, por otro lado, pueden permitir activar la oferta a través del financiamiento directo de sus costes. De nuevo, la aplicación de esta técnica puede producir efectos inequitativos, en función de la sensibilidad del pago a los niveles de ingreso de los usuarios. La aplicación de subsidios focalizados a la población de renta baja puede ayudar a paliar estos efectos. Una aproximación a la extensión de la facturación por servicios en diversos países la tenemos en el gráfico 15. Puede observarse que las tarifas no son una parte menor de los ingresos públicos, aunque la diferencia es grande entre países.

Es un error muy común adoptar una visión simplista de las reformas de mercado, como si la clave del esfuerzo radicara en deshacer más que en rehacer. La experiencia indica que el éxito en aplicar estos mecanismos implica un esfuerzo tan sofisticado como adoptar un presupuesto por resultados o constituir una agencia. En realidad, ambos ejercicios (con la definición de estándares de servicio y el cálculo de los costes) están implícitos en un proceso de externalización o cobro por servicios. Además, hay que añadir el diseño y puesta en marcha de las unidades de control y evaluación.

6
Conclusiones

La disciplina fiscal que impone la salida de la gran recesión dominará el panorama político y económico de numerosos países desarrollados durante años. Es parte de una nueva normalidad, de la que también forman parte entidades financieras menos apalancadas, políticas regulatorias fortalecidas y el giro del crecimiento hacia las economías emergentes. Los países desarrollados estrecharán su espacio fiscal, tanto para pagar los costes de la crisis como para hacerse cargo del envejecimiento de la población. Esta sobrecarga se hará sentir con más fuerza cuando resulte más urgente invertir en políticas que relancen el crecimiento. Un efecto, en cierto modo inesperado, es que la crisis está modificando las percepciones de riesgo de los países desarrollados más vulnerables, añadiendo más presión a sus necesidades de financiamiento.

Todo esto es parte de un nuevo contexto que está aquí para quedarse. Constituye, a la vez, un gran desafío y una gran oportunidad. El modelo de referencia lo tenemos a nuestro alcance en los países del norte de Europa, cuya combinación de políticas de consolidación fiscal y reformas les ha permitido padecer una crisis suave y con perspectivas de recuperación favorables. La clave, insisten los organismos internacionales, no son paquetes de ajuste dramáticos, sino políticas económicas de amplio espectro, con la vista puesta en la recuperación del crecimiento, ancladas en sólidas instituciones fiscales y de gestión pública. Aquí es donde las reformas descritas anteriormente resultan relevantes.

En el pasado, las reformas de la gobernanza fiscal y la gestión pública han seguido caminos separados. Puede pensarse que la gobernanza fiscal tiene poca confianza en las posibilidades de la gestión para introducir disciplina y, a su vez, la gestión puede percibir las reglas de la gobernanza como un corsé burocrático. Sin embargo, en un contexto fiscal adverso pueden reforzarse mutuamente. Las primeras operan a nivel macro, actuando sobre la sostenibilidad y limi-

tando la capacidad discrecional en la asignación de recursos. Las segundas lo hacen a nivel micro, fortaleciendo la calidad del gasto dentro del marco impuesto por las reglas fiscales. En el contexto de restricciones que va a instalarse por mucho tiempo, gobernanza fiscal y gestión pública deben actuar como parte de una misma política de reforma.

Solo hay que advertir que ambas reformas tocan la misma fibra sensible. Desde arriba y desde abajo, pueden percibirse como una forma de coartar la discrecionalidad política, transfiriendo poder a actores no representativos. Este es, sin embargo, un prisma equivocado. Las reformas proponen un diálogo que articule de otro modo racionalidad técnica y política, adaptando las reglas del juego a un nuevo contexto de demandas. El espacio común es el de profundizar el conocimiento, la transparencia y la rendición de cuentas en las políticas públicas. Reforzar estas instituciones supondrá mejorar la calidad de las políticas en cuanto a los resultados que pueden ofrecen a los ciudadanos.

7 Bibliografía

Alesina, A. [*et al.*]. *The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments*. Octubre, 2010.

Comisión Europea. *European Economic Forecast*. Bruselas, 2010.

Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook. Octubre. Washington DC, 2010*a*.

Fondo Monetario Internacional. *Fiscal Monitor:Fiscal Exit: From Strategy to Implementation*. Washington D.C., 2010*b*.

Hagermann, R. *Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils*. OCDE Economics Department. Working Papers, 829, 2010.

OCDE. *Global Economic Perspectives: Shifting Wealth*, 2010*a*.

OCDE. *Tax Policy Reform and Economic Growth*, 2010*b*.

Rajan, R. *Fault lines*, Princeton University Press, 2010.

Schick, Allen (2009): "Crisis Budgeting". A: OCDE *Journal of Budgeting*, vol. 3, 2009.

Tanzi, Vito. *The Economic Role of the State in the 21st Century*, 2005.

Tarschys, Daniel. "The challenge of decremental budgeting". A: OCDE *Journal of Budgeting*, vol. 3, 2009.

World Bank. *Global Economic Prospects*. Washington D.C., 2011.

El cambio presupuestario en la Generalitat de Catalunya: una reforma necesaria*

Salvador Maluquer i Amorós
Director General de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya

1 Antecedentes

Tradicionalmente se ha definido el presupuesto público como la expresión cifrada de la acción de un gobierno durante un periodo determinado. En efecto, por una parte el presupuesto es la herramienta que permite gestionar de forma ordenada el conjunto de los ingresos y gastos de los cuales este gobierno es responsable, con el fin de alcanzar los objetivos de crecimiento económico y de cohesión social que toda sociedad moderna requiere. Por otra parte, el presupuesto es el instrumento que da visibilidad a las prioridades y objetivos de la acción de gobierno y, por lo tanto, es la base para rendir cuentas de los resultados alcanzados con esta acción pública.

Para poder cumplir estas funciones, es necesario que el ámbito institucional de los presupuestos abarque la totalidad de las instituciones y entes instrumentales mediante los cuales se desarrolla la acción de gobierno, y tiene que contener toda la información relevante de los ingresos y los gastos que directamente o indirectamente gestiona el Gobierno. Su presentación tiene que ser sistemática y tiene que resultar entendedora, tanto para los que lo tienen que aprobar o fiscalizar como para el conjunto de la ciudadanía a la cual hay que rendir cuentas, ya que son los ciudadanos y ciudadanas los que ceden parte de sus recursos a la Administración pública a fin de que esta los gestione con la finalidad de alcanzar, de la forma más eficiente posible, los objetivos programáticos planteados por sus representantes democráticamente escogidos.

Unos presupuestos que afecten solo a un ámbito muy parcial del sector público sin información cuantificada de los objetivos fijados y de los resultados que se pretende alcanzar y con una presentación poco homogénea y, por lo tanto, poco entendedora, no pueden cumplir adecuadamente sus funciones.

* Este artículo desarrolla y amplía la exposición efectuada por el autor el 29 de octubre de 2010 en el marco de las IV Jornadas sobre presupuestación orientada a resultados, organizadas por la Dirección General de Presupuestos y ESADE en Barcelona.

Los presupuestos de la Generalitat anteriores al 2006, a pesar de las sucesivas mejoras que periódicamente se habían ido introduciendo, todavía requerían un proceso de modernización y mejora para situarse a unos niveles cualitativos comparables a los de las administraciones punteras de los países de nuestro entorno. Así, la información que incluían del sector público de la Generalitat era muy limitada: 97 de las 189 entidades públicas controladas en el 2005 por la Generalitat (es decir, más de la mitad) no estaban incluidas y algunas de las que lo estaban daban una información parcial (por ejemplo, las dotaciones de personal de las entidades de derecho público o de las sociedades mercantiles no figuraban en los anexos de personal de los presupuestos). Además, las clasificaciones económicas del gasto no eran homogéneas entre los diferentes tipos de entidades de forma que resultaba muy difícil, si no imposible, el análisis económico a partir de los grandes agregados de ingresos y de gastos, ya que tampoco se disponía de datos globales consolidados. No se presentaba una estructura sistemática de programas, ni de objetivos estratégicos y operativos, ni de indicadores para poder evaluar si se cumplían, y la información presupuestaria accesible para el público en general a través de Internet se limitaba a la cuantificación de las diversas partidas presupuestarias sin ningún elemento adicional que pudiera facilitar su análisis.

A la vista de esta situación, a partir de mediados del 2005, la Dirección General de Presupuestos (entonces Dirección General de Presupuestos y Tesoro) impulsó un proceso de cambio en el proceso de elaboración y gestión de los presupuestos de la Generalitat, con el objetivo de convertir el presupuesto en la herramienta fundamental, tanto para tomar decisiones económicas y financieras como para explicitar la acción económica del Gobierno. Los principios de esta reforma eran la mejora de la transparencia, la orientación a resultados y la introducción de la perspectiva a medio plazo con el fin de alcanzar más eficacia y eficiencia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.

El objeto de este artículo es describir brevemente los cambios efectuados y las líneas de trabajo elaboradas en este proceso y poner de relieve aspectos de futuro que pueden contribuir a garantizar la continuidad del proyecto de reforma.

2 Síntesis de las actuaciones realizadas

Con respecto a la mejora de la transparencia, a lo largo de los últimos años se han desarrollado las actuaciones siguientes:

- Se ha formalizado el proceso de elaboración presupuestaria con la publicación anual en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) de las órdenes de elaboración correspondientes, que explicitan los criterios, procedimientos y calendarios que tienen que seguir los diversos agentes afectados hasta que el Gobierno aprueba del correspondiente proyecto de presupuestos.
- Se han incorporado a los presupuestos generales de la Generalitat los de todas las entidades que controla la Generalitat (en el 2010, un total de 223 entidades) y se han unificado las diversas estructuras de partidas económicas que había anteriormente en una de común para todas las entidades del sector público, de manera que se ha podido presentar la información consolidada del conjunto del sector público de la Generalitat.
- Se ha modificado toda la documentación presupuestaria (memorias, estados financieros, anexos, etc.) con el fin de mejorar el contenido y dotarla de un formato más sistemático y entendedor, y se ha sustituido la presentación en el Parlamento de la documentación en papel (que comportaba la publicación y encuadernación cada año de entre dos y dos millones y medio de páginas impresas o fotocopiadas y encuadernadas) por el envío electrónico y la publicación en la web de todos los documentos mediante herramientas de soporte, que facilitan el acceso directo del usuario a la parte de la información que le interesa.
- Se ha desarrollado un espacio dentro de la página web del Departamento de Economía y Conoci-

miento dedicado específicamente a los presupuestos, que incluye toda la normativa, las estadísticas, las guías, los manuales de trabajo y otras herramientas presupuestarias con objetivos didácticos y divulgativos sobre los principales conceptos de los presupuestos y de su proceso de elaboración.

Con respecto a la orientación a resultados se han desarrollado las actuaciones siguientes:

- Se ha priorizado la clasificación por programas (con una definición sistemática de objetivos y de indicadores) por encima de la clasificación económica tradicional.
- Se ha sistematizado la presentación y el contenido de las memorias de los programas presupuestarios, mejorando la calidad mediante la elaboración y difusión de una Guía de elaboración y de un Test de autoevaluación, así como mediante la realización de actividades de formación dirigidas a las personas encargadas de elaborar la información presupuestaria y la evaluación.
- Se han elaborado informes anuales de evaluación; por un lado, de la calidad del diseño de los programas y, por otro, del cumplimiento de los objetivos en función de los indicadores previamente cuantificados.
- Se ha implantado al sistema de información económica y financiera de la Generalitat (GECAT) un módulo específico de Proyectos de gasto como elemento básico de asignación presupuestaria y aplicación inicial de los proyectos de gasto a las inversiones públicas y a todos los compromisos de gastos plurianuales que requieren autorización del Gobierno.
- Se ha simplificado y flexibilizado la gestión administrativa del gasto mediante el establecimiento de grupos de vinculación entre partidas presupuestarias, la eliminación de partidas específicas y la modificación del procedimiento de transferencia de crédito.

Con respecto a la perspectiva a medio plazo se han desarrollado las siguientes actuaciones:

- Se ha avanzado en la vinculación del sistema de objetivos de los programas presupuestarios con las estrategias y objetivos del Gobierno con el fin de asegurar la coherencia y poder hacer el seguimiento presupuestario de la estrategia de gobierno.
- Se ha iniciado la elaboración de escenarios presupuestarios trienales deslizantes previos a la elaboración del presupuesto de cada ejercicio, con el objetivo de disponer de un marco de referencia que permita asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo.
- Se ha sistematizado el procedimiento de tramitación de los expedientes de gastos plurianuales y se ha construido una base de datos con todos los compromisos de gasto futuro, integrada en el sistema corporativo de información económica y financiera de la Generalitat.

Además, todo este proceso de reforma presupuestaria se ha querido hacer de forma compartida por toda la organización, tanto de la propia Dirección General de Presupuestos y de las otras unidades afectadas del propio Departamento de Economía, como también de los responsables presupuestarios del resto de departamentos, normalmente los respectivos servicios de gestión económica y gabinetes técnicos, para lo que también se han desarrollado numerosas actividades formativas (que habrá que continuar en el futuro) con el fin de dotar de más capacidad analítica tanto a los mencionados servicios de los departamentos como a los propios servicios de la Dirección General de Presupuestos.

3 Principales líneas de trabajo y proyectos de futuro

A pesar de que con las acciones descritas en el punto anterior ya se ha avanzado mucho, también es cierto que se trata de un proceso de mejora permanente y que todavía queda mucho camino por recorrer.

A continuación se presenta un conjunto de líneas de trabajo y de nuevos proyectos que, en parte, ya se han empezado a desarrollar y que hay que acelerar y profundizar desde principios de esta legislatura con el fin de dar continuidad al proceso de cambio presupuestario emprendido ahora hace cinco años. Se trata tan solo de unas cuantas ideas, con unos niveles de concreción y de desarrollo muy diversos, que son fruto de las reflexiones efectuadas los últimos años desde la atalaya que representa la Dirección General de Presupuestos.

3.1
Fortalecer el proceso de negociación presupuestaria y programación con una perspectiva a medio plazo

La negociación presupuestaria anual en la Generalitat todavía se basa en un proceso muy bilateral, poco participativo y muy político. En parte ya es normal que así sea en la medida que incorpora la toma de decisiones de los gobernantes, pero la información tendría que tener más peso. De hecho, la Administración de la Generalitat no cuenta con ningún órgano transversal de decisión en materia presupuestaria más allá del propio Gobierno. Solo en materia de inversiones existe el Comité de Inversiones Públicas (CIP), encargado de elaborar el Programa de inversiones públicas. Sin embargo, el CIP no se ha reunido desde el 2003 y, probablemente, tampoco tenía mucho sentido que lo hiciera en ausencia de un marco general de programación a medio plazo del conjunto de los gastos. Una posible línea de progreso tendría que pasar por una mayor integración de la programación de las inversiones dentro del conjunto de la programación presupuestaria, con un planteamiento que garantice que las actuaciones inversoras siempre se programen teniendo en cuenta sus repercusiones presupuestarias futuras, como los gastos corrientes de funcionamiento de las infraestructuras y equipamientos o los costes financieros y de mantenimiento vinculados a formas de financiación presupuestaria diferida. En esta línea se podría plantear la creación de un comité de análisis de políticas de gasto, formado por representantes de los departamentos al máximo nivel (que absorbería el actual CIP), como marco para analizar y determinar los criterios de asignación de recursos entre las diferentes políticas de gasto y no solo de las inversiones.

En este marco se tendría que poder desarrollar y formalizar una programación presupuestaria a medio plazo (por períodos de unos tres años) coherente con la planificación estratégica del Gobierno y de los diferentes departamentos, vinculada a los límites de déficit y endeudamiento establecidos en cada momento por los objetivos de estabilidad presupuestaria y para alcanzar más eficacia y eficiencia en la asignación de recursos, pero también se requeriría una acción de liderazgo e impulso desde el máximo nivel político (presidencia, Gobierno y consejería de Economía).

3.2
Controlar y limitar los compromisos de gasto con cargo a futuros ejercicios

El importe de los compromisos de gasto autorizados por el Gobierno con cargo a presupuestos de ejercicios futuros ha aumentado de forma sustancial durante los últimos años, lo cual comporta un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas cuando se produce una situación de restricción financiera como la actual, al mismo tiempo que reduce el margen de decisión de los futuros gobiernos para reprioritzar las diversas políticas. Es cierto que este aumento se ha concentrado fundamentalmente en los compromisos a largo plazo (posteriores a los cuatro próximos años), fruto sobre todo del importante desarrollo registrado por los mecanismos de financiación diferida de las grandes inversiones (censos enfitéuticos, concesiones de obra con peaje a la sombra, concesiones de derechos de superficie, "métodos alemanes", etc.), y que, en términos relativos sobre el presupuesto ajustado, el importe total de los compromisos para los cuatro primeros años ahora no es superior al que había a finales del 2003. Pero, como ya se ha dicho, estas inversiones a menudo se programaron al mar-

gen de la programación presupuestaria (hasta el 2006, muchas ni siquiera se tramitaban como gastos plurianuales) de modo que, hasta hace pocos años, esto dificultaba la necesaria visión de conjunto del volumen de los compromisos de gasto que se adquirían con cargo a ejercicios futuros.

En todo caso, en un contexto tan restrictivo como el actual, hay que establecer reglas limitadoras que fijen un marco de estabilidad sostenible al cual se tenga que adaptar la adquisición de nuevos compromisos futuros de gastos. Por otro lado, visto su impacto en futuras legislaturas, que en gran medida condiciona los márgenes de decisión de futuros gobiernos, sería conveniente dar más transparencia a este tema, por ejemplo informando al Parlamento cada tres meses de los incrementos de compromisos adquiridos para ejercicios futuros. El sistema de información actual en el cual se registran todos los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios futuros permitiría poder hacerlo de forma inmediata.

3.3
Revisar los programas presupuestarios y desarrollar herramientas de evaluación y mejora de los resultados e integrar la información por resultados en el proceso de elaboración del presupuesto

La estructura de programas actual, en algunos casos, no se alinea lo suficientemente bien con los grandes objetivos políticos sectoriales y, a menudo, tampoco es posible establecer un desglose presupuestario por grupos de servicios públicos y definir proyectos. Eso dificulta poder establecer objetivos y evaluar los resultados conseguidos. Por eso se trabaja para mejorar la clasificación de programas presupuestarios que, por una parte, facilite la integración con la planificación estratégica de los departamentos y entidades y, por otra, facilite su evaluación.

Paralelamente también se trabaja en un nuevo diseño de las memorias de programa que facilite la visualización de los diferentes roles: la visión estratégica del departamento (principal) y la visión operativa del servicio presupuestario o entidad (agente), incluso dentro de los propios departamentos de la Generalitat. También debe permitir ver la contribución de cada gestor en la estrategia global del programa.

Con respecto a la evaluación de los resultados, los informes realizados hasta ahora (sobre la calidad del diseño de los programas y del cumplimiento de los objetivos) han demostrado ser útiles para mejorar la calidad de la información, pero no lo son lo suficiente para reorientar la asignación de recursos. Con el fin de poder utilizar la información sobre objetivos y resultados para tomar decisiones hace falta, en primer lugar, revisar la estructura de los actuales programas para que respondan mejor a las necesidades de la gestión y de la evaluación y, en segundo lugar, hay que desarrollar instrumentos para hacer una efectiva evaluación y rendición de cuentas sistemática del programa, como, por ejemplo, las memorias o informes anuales de gestión.

3.4
Definir un modelo de contrato programa entre la Generalitat y sus entidades del sector público

El proceso de profunda descentralización del sector público desde hace ya muchos años, con la creación de numerosas entidades gestoras de servicios públicos (a menudo asimiladas a las agencias del sistema anglosajón) con personalidad jurídica propia, no ha ido acompañado de un esquema de relaciones entre principal (la Administración) y agente (la entidad instrumental) que establezca un marco objetivo y estable de los respectivos compromisos y de los mecanismos de rendición de cuentas, coherente con la evaluación anual de resultados, pero ofreciendo una visión más a medio plazo. Solo en muy pocos casos se han establecido contratos programa que realmente fijan objetivos cuantificados que vinculan una parte de la financiación a la consecución de estos objetivos y que prevén cómo se debe actuar cuando no se alcanzan.

Por lo tanto, hay que definir los elementos básicos de estructura y contenido de uno (o de diversos) modelos de contrato programa con el fin de regular las relaciones entre principal y agente de manera que queden perfectamente definidos los compromisos de las partes: financiación, objetivos cuantificados que se quieren alcanzar y sistemas que vinculen la financiación a la consecución efectiva de los resultados. Y todo ello teniendo en cuenta el tipo de servicio o función que presta o que se le encarga a la entidad.

3.5
Seguimiento presupuestario de los ingresos

El sistema de seguimiento contable de los ingresos que se aplica a la Generalitat no incluye ningún mecanismo de seguimiento de las modificaciones de las previsiones que se producen a lo largo del ejercicio, sino que se limita a tratar las diferencias que se producen entre las previsiones iniciales y los derechos liquidados efectivos como simples desviaciones respecto de las primeras. Si bien para algunos ingresos este es el tratamiento más adecuado (por ejemplo, ingresos tributarios o sanciones, cuando no se efectúa ninguna modificación en la normativa que los regula), en otros casos (convenios que se pueden renegociar, modificaciones tributarias que afectan directamente a la previsión de recaudación consignada en el presupuesto, etc.) convendría hacer un seguimiento presupuestario de las modificaciones en el momento que se tiene conocimiento y no tener que esperar al final del ejercicio para ver las desviaciones que se han producido.

En consecuencia, hay que desarrollar un seguimiento presupuestario de ingresos esmerado (contabilización de las modificaciones de las previsiones de ingresos). Mientras eso no se formalice en la nueva ley de finanzas, ya se ha previsto empezar a aplicar la gestión y seguimiento presupuestarios de los ingresos a partir del ejercicio 2011. Además, en la medida en la que las modificaciones de ingresos se tienen que vincular a modificaciones de gastos, debe permitir conocer la composición de la aportación del presupuesto a cada programa: financiación con cargo a recursos iniciales generales, con cargo a recursos iniciales financiados con ingresos finalistas o con cargo a recursos adicionales financiados con ingresos finalistas.

Por otro lado, también se ha empezado a trabajar conjuntamente con las otras unidades administrativas afectadas en la definición de modelos econométricos para hacer proyecciones de las principales figuras tributarias.

3.6
Consignar los gastos de personal a las respectivas unidades (servicios) y programas presupuestarios

Desde hace muchos años, todos los gastos de personal de cada departamento se consignan normalmente a los servicios presupuestarios de las secretarías generales del departamento respectivo y no a los servicios presupuestarios de los centros directivos donde el personal presta servicio. Excepcionalmente, determinados colectivos de personal específicos (docentes, mozos, personal de la Administración de justicia o personal de servicios penitenciarios) se consignan en unidades específicas de los respectivos departamentos. Con ello se evita que se pueda perder la identificación de los créditos destinados a estos colectivos con características específicas. Sin embargo, se pierde la información presupuestaria relativa a los recursos humanos con la que cuenta cada centro directivo (servicio presupuestario). Habría que hacer los cambios informáticos necesarios para facilitar que los créditos de personal de cada departamento se desglosen entre los servicios presupuestarios responsables. Otra cosa es que no sea necesario que todas las direcciones generales tengan que corresponder a un servicio presupuestario. De hecho, actualmente en la mayoría de departamentos los servicios presupuestarios corresponden a la secretaría general y a las secretarías sectoriales.

Con respecto a la asignación del personal a los diversos programas presupuestarios, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo para asignar el personal al

programa al cual presta servicio, e intentar evitar la adscripción genérica al programa de Administración y servicios generales.

La consignación correcta de los gastos de personal a los respectivos servicios presupuestarios y programas constituye un requisito imprescindible si se quiere disponer de una aproximación presupuestaria al coste directo del programa y si se quiere vincular la responsabilidad del gestor con los recursos que administra. Sin esta consignación esmerada de los gastos de personal, la clasificación de los gastos por servicios presupuestarios y la presupuestación por programas dejarían de tener sentido.

3.7
Mejorar la información en la web de presupuestos

A pesar de lo que se ha adelantado, se debe continuar desarrollando y mejorando la web de presupuestos para hacerla más accesible y útil, con información diferenciada y adaptada a los diferentes públicos objetivos. En particular, hay que ampliar sustancialmente el apartado correspondiente a estadísticas presupuestarias, donde se tendría que encontrar toda la información estadística relevante de los presupuestos de la Generalitat (al menos desde el año 1980). También se trabaja para desarrollar un *blog* para difundir información sobre las novedades en materia de presupuestos (aspectos teóricos, normativos y formación).

4
Valoración global y perspectivas

El cambio presupuestario efectuado durante los últimos años en la Generalitat ha supuesto un importante salto adelante en una línea de modernización y de orientación del presupuesto hacia los resultados para convertirlo, cada vez más, en una herramienta eficaz a la hora de mejorar la eficacia y la eficiencia en la asignación y la gestión de los recursos públicos.

El difícil contexto financiero actual para todas las administraciones públicas, con fuertes restricciones de gastos, y que afecta de forma muy especial a la Generalitat de Catalunya, lejos de provocar un cierto paro del proceso de mejora presupuestaria, tiene que representar una ocasión para dar un nuevo paso adelante y avanzar para hacer frente a los grandes retos de cambio, que se pueden agrupar en los aspectos siguientes.

En primer lugar, hay que desarrollar sustancialmente los sistemas de información de costes y de resultados de los programas presupuestarios. Esto exige, por una parte, que se generalice en la Administración de la Generalitat un sistema de contabilidad analítica (hoy en fase de prueba piloto solo en unos pocos departamentos y entidades) que permita conocer esmeradamente el coste de cada centro y de cada servicio. Por otra parte, hace falta una mejor sistematización de los indicadores de los programas, poniendo el acento sobre todo en los indicadores de *output* y de resultados. Solo con un buen conocimiento de los costes y con un sistema de indicadores relevantes de resultados se puede medir la eficiencia en la asignación y la gestión de los recursos y solo con una buena medida de la eficiencia es posible evaluar y mejorar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos.

En segundo lugar, hay que avanzar en el desarrollo de los escenarios presupuestarios a medio plazo como herramienta clave para garantizar que la actuación de Gobierno es sostenible en el tiempo. Hace falta desarrollar instrumentos para visualizar cuál es el impacto futuro de las decisiones presentes y mecanismos, como la introducción de límites de gasto, que contribuyan a asegurar que los recursos se destinan a los programas y actuaciones más prioritarios y que proporcionan resultados.

Por otra parte, hay que afrontar de una vez y de forma rigurosa el reto de la racionalización de la estructura organizativa del sector público de la Generalitat. Un proceso de pretendida "agencialización" de la prestación de los servicios públicos desarrollado a remolque de las necesidades, sin un prediseño consciente del modelo organizativo que se quería y sin unos

sistemas claros de asignación de responsabilidades, ha llevado a la situación actual en la cual el sector público de la Generalitat: integrado por más de doscientas cincuenta entidades con personalidad jurídica propia y diferenciada, en muchos casos sin una dimensión suficiente que permita justificar los costes de estructura, a menudo con una tipología de entidad jurídica poco adecuada a los objetivos de servicio perseguidos, y sin contar en muchos casos con sistemas estructurados y rigurosos de control efectivo por parte de la Generalitat y de rendición de cuentas por parte de la entidad. Un estudio reciente elaborado desde los departamentos de Economía y de Gobernación de mayo del 2010 concluye que "para un número significativo de entidades (del sector público de la Generalitat) existentes no se justifica la necesidad de personalidad jurídica diferenciada". No obstante, todos los intentos efectuados hasta ahora de racionalizar la estructura organizativa del sector público han sido demasiado tímidos o no han contado con el consenso y apoyo suficientes para poder producir un cambio positivo significativo.

Además, para que sea posible un nuevo salto adelante de acuerdo con las líneas expuestas, resulta urgente abordar la necesaria reforma de la normativa de finanzas públicas y, en especial, de la vigente Ley de finanzas públicas de Cataluña del año 1982, parcialmente modificada en numerosas ocasiones. La necesidad de fijar reglas fiscales claras en un marco de estabilidad, de modernizar la herramienta presupuestaria más orientada a alcanzar resultados y a rendir cuentas y el reto de afrontar la modernización organizativa de la Generalitat para adaptarla a las actuales exigencias, no permiten retrasar una vez más esta reforma legislativa.

Finalmente, aunque esta cuestión supere el ámbito estricto de la reforma presupuestaria, para entrar de pleno en el debate de la nueva organización, gestión y dirección públicas, también habría que abrir una reflexión sobre las implicaciones que la organización administrativa vigente de la Generalitat tiene en la gestión de recursos presupuestarios y de personal. En efecto, el actual sistema administrativo, que sitúa un consejero o consejera del Gobierno al frente de cada departamento, hace que cada vez que se produce una reestructuración gubernamental sea necesaria una reestructuración administrativa y presupuestaria con los correspondientes cambios de partidas, transferencias, reorganizaciones de las estructuras administrativas, readscripciones masivas de personal, etc., con los costes nada despreciables que comporta. Por lo tanto, como proyecto de futuro a medio plazo, se tendría que estudiar la posibilidad de dar a la Generalitat una estructura orgánica más estable, basada en grandes funciones sectoriales (se pueden identificar claramente unas treinta) al frente de los cuales podría haber un directivo público, con un perfil básicamente profesional, y adscribir uno de estos órganos funcionales, o más de uno, a cada consejería del Gobierno, la cual podría tener el apoyo de un gabinete formado fundamentalmente por personal eventual y de confianza. Así, los cambios de gobierno podrían comportar cambios en las adscripciones de los órganos funcionales asignados en cada consejero o consejera (y en los gabinetes respectivos), pero se evitarían las distorsiones administrativas y de servicios (y, sobre todo, los costes económicos asociados) que actualmente comporta cualquier reestructuración gubernamental.

La evolución del ámbito institucional de los presupuestos de la Generalitat

M. Montserrat Domingo Domingo
Dirección General de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya

1 Antecedentes y mandato legal

Desde el restablecimiento de la Generalitat, su sector público ha ido alcanzando una dimensión que respondía al ritmo de asunción de nuevas competencias. No obstante, ya hace años que ha adquirido una complejidad organizativa importante derivada principalmente de un proceso interno de descentralización de funciones de la Administración de la Generalitat hacia nuevos entes instrumentales con personalidad jurídica diferenciada y autonomía de gestión.[1]

Sin embargo, este incremento en el número de entes en el sector público de la Generalitat no se ha visto reflejado fundamentalmente en los presupuestos de la Generalitat hasta el 2006. El ámbito institucional de los presupuestos anteriores no estaba delimitado con un criterio predefinido, si bien se observa que, de manera aproximada y no sistemática, incluía las entidades que eran 100% de la Generalitat. Por lo tanto, la actividad y la gestión económica de las sociedades mercantiles, como también de los consorcios y de las fundaciones en los que formaba parte la Generalitat de forma mayoritaria, no se veía reflejada en sus presupuestos.

Aparte de la falta de transparencia asociada a esta circunstancia, la situación no era coherente con lo que se prescribe en el marco legal vigente en este ámbito en Cataluña: el Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) y la ley de finanzas. Así, el artículo 212 del actual EAC reproduce lo que ya se establecía en el artículo 49 del anterior estatuto: "El presupuesto de la Generalitat tiene carácter anual, es único e incluye todos los gastos y todos los ingresos de la Generalitat, así como los de los organismos, instituciones y empresas que dependen de la misma." Además, este mandato estatutario viene reforzado por otra disposición recogida en el artículo 71.4: "La Administración de la Generalitat, de acuerdo con el principio de transparencia, debe hacer pública la información necesaria para que

1. De hecho, este proceso ha sido generalizado en todas las administraciones, pero ha sido especialmente intenso en la Administración autonómica y local.

los ciudadanos puedan evaluar su gestión." Por otra parte, el Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de la Generalitat establece en su artículo 29.1 que "El presupuesto de la Generalitat incluirá la totalidad de sus gastos e ingresos, así como el de las entidades autónomas y empresas públicas".[2]

2

Definición del ámbito institucional de los presupuestos

Según lo que se ha expuesto en el primer punto, uno de los grandes objetivos fijados en el contexto de la reforma presupuestaria empezada en el 2005 era aumentar la transparencia del proceso presupuestario ampliando el ámbito institucional de los presupuestos de la Generalitat a todo el grupo de entidades dependientes, lo cual permitiría informar de las actividades y la gestión que desarrolla el conjunto del sector público de la Generalitat.

No obstante, ya desde un principio se pusieron de manifiesto ciertas dificultades normativas para delimitar este ámbito institucional. Por una parte, la legislación vigente relativa al sector público no facilitaba una respuesta conceptual única sobre los criterios que había que tener en cuenta para definir lo que se entiende por entidad del sector público de una determinada administración. Por otra parte, la normativa vigente más específica en este sentido (el Estatuto de la empresa pública catalana) no resolvía las nuevas necesidades derivadas del proceso de descentralización funcional de la Administración dado que no considera algunas de las formas jurídicas actualmente utilizadas en el sector público para constituir nuevos entes instrumentales de la Administración. El caso de las fundaciones (figura jurídica de carácter privado para gestionar un patrimonio diferenciado de lo que pueden tener en propiedad los patrones y destinado a una actividad sin finalidad de lucro) es una muestra; impulsadas en gran parte desde la propia Administración, con un patronato integrado por miembros designados totalmente o predominantemente por el sector público, se constituyen como entes instrumentales de la Administración con el objeto de desarrollar actividades asistenciales, de investigación o de fomento económico.

Ante la multiplicidad de definiciones de sector público en la normativa vigente, a menudo superada por la realidad, y sin perjuicio de los trabajos necesarios de actualización de la normativa de organización del sector público y de las finanzas públicas de la Generalitat, había que establecer unos criterios para delimitar lo que tenía que integrar el ámbito institucional de los presupuestos.

Así, a efectos presupuestarios, se consideraron entidades del sector público todas las de cualquier tipología jurídica, participadas totalmente o mayoritariamente por la Generalitat o sus entidades, priorizando en este sentido el criterio de control (número de votos en los órganos de gobierno o patronato) por encima del criterio económico (por ejemplo, peso de las aportaciones económicas), especialmente en aquellas figuras jurídicas en las cuales se pudiera manifestar una disociación entre ambos criterios: básicamente en los consorcios y las fundaciones.[3] En este sentido,

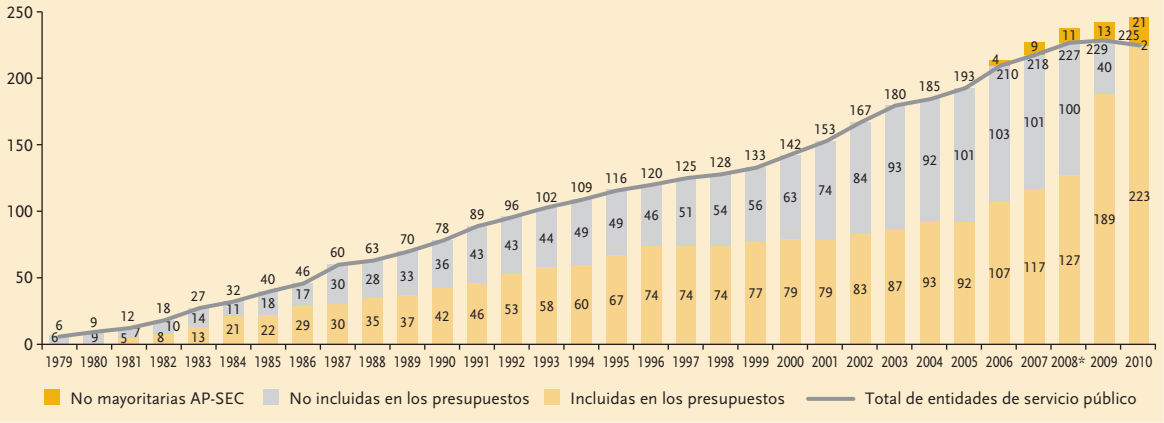
2. Estas previsiones legales se recogen previamente en la normativa estatal. El artículo 134.2 de la Constitución española establece que "Los presupuestos generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal"; y el artículo 32 de la Ley general presupuestaria del Estado establece que "Los presupuestos generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones que se tienen que liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal".

3. La racionalidad económica lleva a establecer el control efectivo de las entidades en relación con el peso de las aportaciones económicas de quienes participan. Sin embargo, en algunas ocasiones en el ámbito del sector público se aplican o se priorizan otros criterios que, aunque no valoramos en este artículo, se traducen en una representación en los órganos de gobierno no proporcional con el peso de las aportaciones, tal como, de hecho, se pone de relieve en algunos consorcios y fundaciones.

A favor del criterio de control hay que decir que la aplicación del criterio económico llevaría a definir un ámbito institucional variable, según las aportaciones realizadas en cada ejercicio. Además, presenta un problema de calendario a la hora de aplicar, dado que el ámbito institucional de los presupuestos de un ejercicio n se define, como mínimo, seis u ocho meses antes de entrar en el ejercicio *n* y antes de iniciar el proceso de

Gráfico 1

Evolución del número de entidades del sector público* y de su inclusión en los presupuestos



* Aparte de la propia Generalitat

Incluye las entidades creadas hasta que el Gobierno aprueba el anteproyecto de ley de presupuestos. En el caso del Hospital Clínico de Barcelona y de las cuatro entidades en las que participa de forma mayoritaria, se ha considerado el año de creación el 2008, año en el que se traspasó a la Generalitat. No se incluyen las entidades existentes que no gestionan un presupuesto, las inactivas en previsión o en proceso de disolución y las constituidas pero sin una previsión a corto plazo de iniciar la actividad.

Fuente: Dirección General de Presupuestos y Dirección General del Patrimonio de la Generalitat de Catalunya.

hay que resaltar la coherencia entre el criterio aplicado a efectos presupuestarios y el criterio genérico de control efectivo que aplica el sistema europeo de cuentas (SEC) para determinar si una unidad institucional es de carácter público o privado y, también, si procede, para adscribirla a una determinada administración pública.

3

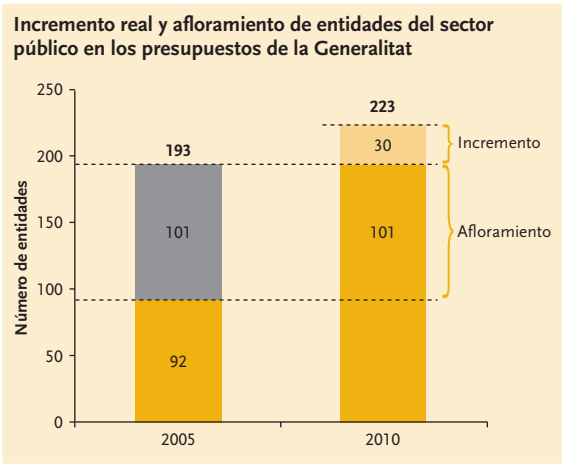
Ampliación del ámbito institucional de los presupuestos: mejora de la transparencia

El proceso de incorporación en los presupuestos anuales del sector público de la Generalitat de las entidades que todavía no estaban incluidas se inició con los presupuestos para el 2006. Sin embargo, el principal recorrido hasta la plena incorporación de todos los entes instrumentales se lleva a cabo en los presupuestos para el 2009 y para el 2010 (véase el gráfico 1).

Así, exceptuando aquellas entidades que no gestionan presupuesto o las inactivas, porque todavía no han iniciado la actividad o porque la han cesado y se prevé su disolución, los presupuestos del sector público de la Generalitat para el 2010 incluyen la totalidad de sus entes instrumentales. Concretamente, incluyen 223 entidades (aparte de la propia Administración de la Generalitat), mientras que en los correspondientes al 2005 había 92 entidades, que representaban el 48% del total de entidades existentes en el sector público con presupuesto y actividad. Por lo tanto, en cuatro ejercicios el número de entidades incluidas en los presupuestos se incrementa un 144%; es decir, se incorporan 131 entidades de las cuales un 24% son de nueva creación y el 76% restante son el afloramiento de entidades ya existentes. En este sentido, hay que matizar que se han considerado entidades existentes, y que, por lo tanto, han aflorado, a las del

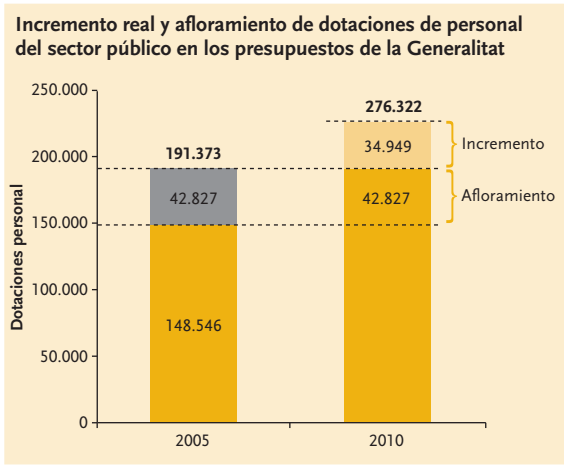
elaboración del presupuesto. Por lo tanto, esta definición no se puede basar en la información relativa a las aportaciones efectuadas en el ejercicio *n* - 1 (ejercicio en curso), ni en las previsiones para el ejercicio *n*, dado que en el momento de delimitarlo no se ha iniciado el proceso de elaboración de los presupuestos.

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos del sector público de la Generalitat.

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos del sector público de la Generalitat.

grupo del Hospital Clínico de Barcelona, que han sido traspasadas a la Generalitat con posterioridad al 2005. En el gráfico 2 se desglosa este incremento diferenciando el afloramiento del incremento real de entidades.

Otra actuación que se ha llevado a cabo a partir de los presupuestos para el 2006 en el marco de la reforma presupuestaria es la inclusión en el anexo de personal de la información de las dotaciones de personal presupuestadas de las entidades del sector público. En los presupuestos para el 2005 solo se incluía la información de las dotaciones de personal de la Administración de la Generalitat y de 34 entidades más (CatSalut, ICS, ICASS y las entidades autónomas), que sumaban un total de 148.546 dotaciones de personal (puestos de trabajo presupuestados). Es decir, anteriormente, además de no informar de las dotaciones correspondientes a las entidades no incluidas en los presupuestos, tampoco no se mostraban las dotaciones de las 58 entidades restantes que sí que estaban incluidas: las entidades de derecho público sometidas al derecho privado y las sociedades mercantiles 100% de la Generalitat.

Con la introducción del anexo de personal ya se dispone de esta información presupuestaria para todas las entidades integradas en los presupuestos de la Generalitat. Así, en el 2010 las dotaciones de personal presupuestadas eran 226.322. Del mismo modo que con el número de entidades, una parte de este incremento corresponde a un aumento en el número real de dotaciones y otra parte a un afloramiento de personal (tal como muestra el gráfico 3). El afloramiento estimado[4] es de 42.827 dotaciones (de las cuales 13.308 corresponden al personal adscrito a las 58 entidades que ya estaban incluidas en el presupuesto del 2005), mientras que el incremento real de dotaciones en estos cuatro ejercicios es de 34.949.

Otra información que se incluye en el marco de la reforma presupuestaria y en beneficio de la transparencia es la información presupuestaria de las entidades que, aunque no son mayoritarias según los criterios descritos, se han clasificado dentro del sec-

4. Dado que antes del 2006 no se disponía de ninguna información relativa al personal de la totalidad de las entidades del sector público no administrativo, la cifra de afloramiento de dotaciones se ha estimado partiendo de la hipótesis que las dotaciones de personal de las entidades existentes en el ejercicio 2005 eran equivalentes a las que se muestran en el primer ejercicio en el cual presentan anexo de personal (en el 2006 por las que ya estaban incorporadas a los presupuestos y el año en el que se incluyen por primera vez por las que no lo estaban antes del 2006).

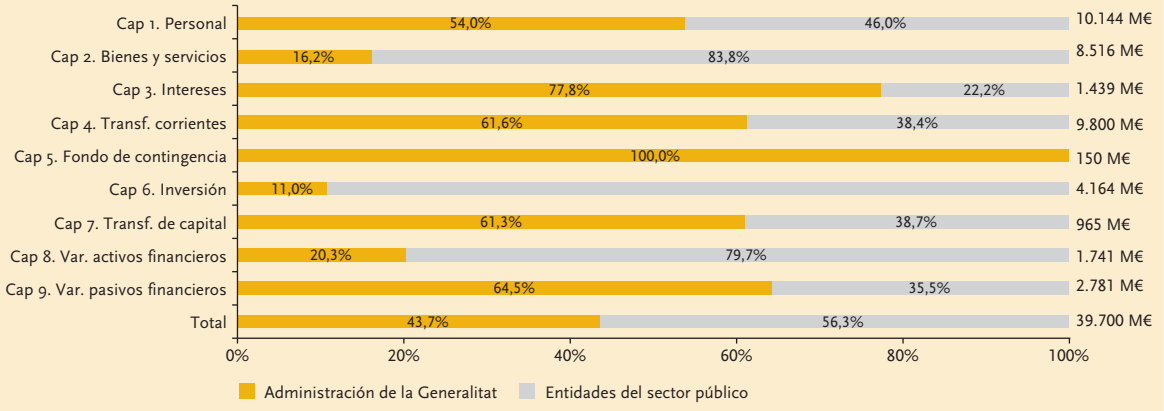
Cuadro 1

Número de entidades de los presupuestos de la Generalitat por naturaleza jurídica

Tipología jurídica	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Generalitat	1	1	1	1	1	1
SCS, ICS e ICASS	3	3	3	3	3	3
Entidades autónomas administrativas	23	24	24	25	26	26
Entidades autónomas comerciales y financieras	4	4	4	4	4	5
Entidades de derecho público	32	32	35	38	41	44
Sociedades mercantiles	30	30	30	31	31	50
Consorcios	–	13	20	25	54	59
Fundaciones	–	1	1	1	30	36
Total en el sector público	**93**	**108**	**118**	**128**	**190**	**224**

Gráfico 4

Presupuesto consolidado de gasto del sector público, 2010, por ejecutor final



Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos de la Generalitat para el 2010.

tor Administración pública de la Generalitat de acuerdo con la definición del SEC. Estas entidades no forman parte estrictamente del ámbito institucional de los presupuestos y se anexan únicamente a los efectos de consolidación para calcular el déficit no financiero del sector Administración pública de la Generalitat en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Respecto a la forma jurídica, el cuadro 1 muestra el elevado número de sociedades mercantiles, fundaciones y, sobre todo, consorcios en el conjunto de las entidades del sector público incluidas en los presupuestos y el peso reducido de las entidades de tipología más clásica: las entidades autónomas administrativas y las comerciales y financieras.

El gráfico 4 permite constatar el peso que han alcanzado las entidades instrumentales que integran el sector público de la Generalitat y confirmar que su incorporación a los presupuestos ha permitido ganar mucha de transparencia. Así, según el ejecutor final del gasto, el conjunto de estas entidades es responsable del 56,3% del gasto consolidado de los presupuestos de la Generalitat para el 2010. Y en algunos capítulos de gasto, como el relativo a la inversión real, las entidades ejecutan el 89% del total del gasto consolidado.

4 Consideraciones finales

Además del incremento en la transparencia de las cuentas del sector público, la ampliación del ámbito institucional de los presupuestos ha sido clave para poner de relieve la actual problemática del sector público. En particular, entre otros aspectos, ha proporcionado información que ha permitido dotar de cierta profundidad el estudio del sector público de la Generalitat de 5 de mayo del 2010.[5] Este estudio detecta, entre otros aspectos, un exceso de entidades que conlleva más costes de estructura y más dificultades para llevar a cabo las actividades de control y las actuaciones corporativas coordinadas, y propone evaluar una serie de actuaciones de simplificación del sector público de la Generalitat, como disolver o fusionar entidades, que afectarían un total de 104 y supondrían una reducción de 90.

Por otra parte, el Parlamento de Cataluña, mediante la Resolución 621/VIII, de fecha 24 de febrero del 2010, instó al Gobierno de la Generalitat a elaborar un plan de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat. Este plan (aprobado por el Gobierno el 1 de junio del 2010) incluye, entre otras actuaciones, 60 propuestas de desvinculación, disolución o fusión (53 entidades mayoritarias y 7 minoritarias), aunque la mayoría no se han ejecutado.

Así pues, el reto en el que se trabaja actualmente consiste en simplificar el modelo organizativo del sector público de la Generalitat de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad, con el fin de poder elaborar y desarrollar un plan de simplificación del sector público pautado y posibilista.

5. El estudio lo elaboró un grupo de trabajo integrado por miembros del Departamento de Economía y Finanzas y del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, que analizaron la adecuación de las entidades que integran el sector público de la Generalitat a determinados criterios y condiciones que en su momento (23 de septiembre del 2008) estableció el Gobierno para constituir o participar en entidades. Estos criterios hacían referencia a la necesidad de personalidad jurídica diferenciada, a la forma jurídica, al ejercicio del control y a la dimensión y viabilidad económica.

Las memorias de los programas presupuestarios y su evaluación

Cristina Aranda Hernández
Mariona Riera Estorch
Dirección General de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya

1 Las memorias de programa en el presupuesto orientado a resultados

En el contexto del proceso de cambio presupuestario iniciado por la Generalitat de Catalunya el año 2005[1] hay que mencionar –como uno de los principios inspiradores– la orientación a resultados, que consiste básicamente en vincular la asignación de los recursos públicos a los resultados derivados de su utilización.[2] Esta idea se puede materializar de diferentes formas. Así, por ejemplo, existen los contratos programa, los modelos de financiación mediante fórmulas (*formula-funding*) y, el sistema más conocido y sobre el cual parte la reforma presupuestaria de Cataluña: el presupuesto estructurado por programas.[3] El objetivo de la utilización de programas presupuestarios no es otro que mejorar la asignación de los recursos públicos a partir de la información de los resultados que estos alcanzan. En este sentido, se entiende por programa presupuestario[4] el conjunto de actividades y proyectos, bajo la responsabilidad de un gestor, que consumen recursos y pretenden contribuir a la consecución de unos objetivos determinados. La idea subyacente es que los agentes implicados en el proceso de elaboración presupuestaria tomarán mejores decisiones de asignación de recursos si tienen información sobre el coste y los beneficios (en términos de los resultados alcanzados) de los programas. Hay dos elementos que resultan clave: por una parte, la clasificación del gasto en programas presupuestarios (pa-

1. Tal como se explica con más detalle en el artículo de este dossier "El cambio presupuestario en la Generalitat de Catalunya: una reforma necesaria".

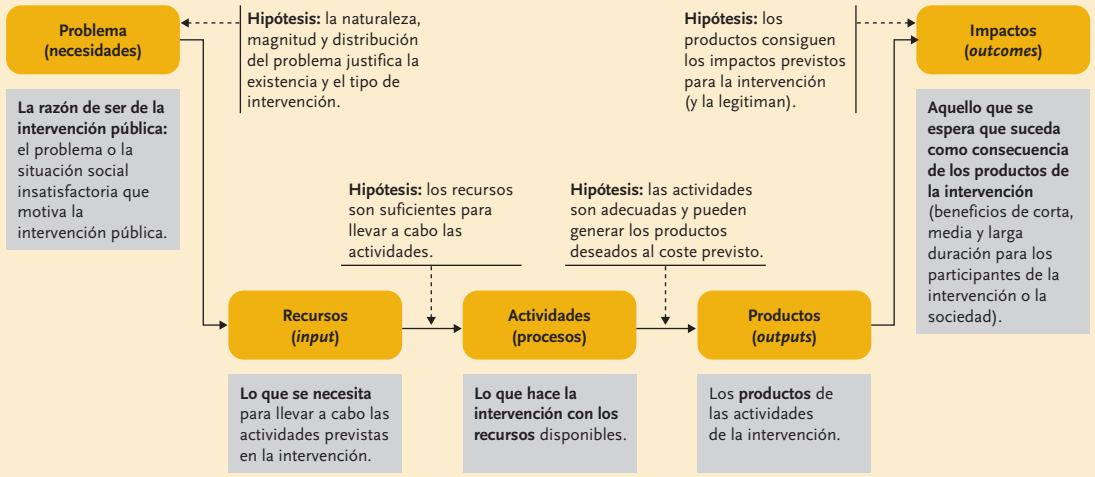
2. Para una primera aproximación sobre presupuestación orientada a resultados, véase OCDE, 2007 o FMI, 2007.

3. Para ampliar la información sobre este ámbito de la reforma en Cataluña se pueden consultar, entre otros, Maluquer y Tarrach, 2006 y Sort, 2009.

4. La estructura de programas del presupuesto de la Generalitat de Catalunya consta de 110 programas presupuestarios que se agrupan en políticas y estas en áreas de gasto.

Gráfico 1

Teoría del cambio de las intervenciones públicas


Problema (necesidades)
La razón de ser de la intervención pública: el problema o la situación social insatisfactoria que motiva la intervención pública.
Hipótesis: la naturaleza, magnitud y distribución del problema justifica la existencia y el tipo de intervención.
Hipótesis: los productos consiguen los impactos previstos para la intervención (y la legitiman).
Impactos (outcomes)
Aquello que se espera que suceda como consecuencia de los productos de la intervención (beneficios de corta, media y larga duración para los participantes de la intervención o la sociedad).
Hipótesis: los recursos son suficientes para llevar a cabo las actividades.
Hipótesis: las actividades son adecuadas y pueden generar los productos deseados al coste previsto.
Recursos (input)
Actividades (procesos)
Productos (outputs)
Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas en la intervención.
Lo que hace la intervención con los recursos disponibles.
Los productos de las actividades de la intervención.

Fuente: Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (guías prácticas de evaluación de políticas públicas).

ra los cuales se definen una serie de objetivos) y, por otra, la información sobre los resultados (es decir, sobre el grado de consecución de estos objetivos).

Por eso, la clasificación por programas en la que se estructura el presupuesto de gastos de la Generalitat de Catalunya no tan solo se tiene que entender como una de las posibles clasificaciones del gasto del presupuesto, sino también, y sobre todo, como un instrumento de la presupuestación orientada a resultados, un instrumento a partir del cual se explicita y formaliza la información sobre los objetivos y los resultados que se quieren alcanzar con los recursos públicos.

Los diferentes agentes gestores del presupuesto elaboran una memoria para cada uno de los programas a los cuales asignan recursos. Este documento, titulado *Memoria de programa*, contiene la estrategia a partir de la cual se diseña el programa en términos de la teoría del cambio que tiene asociada. Se entiende por teoría del cambio la descripción de los fundamentos lógicos sobre los cuales el programa o la política pública se estructura y se gestiona. De manera general, cualquier intervención pública se puede concebir como una hipótesis causal: "si llevamos a cabo una determinada política pública, solucionaremos un determinado problema" o, alternativamente, "si llevamos a cabo una política pública, produciremos una transformación intencionada de unos recursos específicos *(input)* en ciertas actividades (procesos) con el fin de producir unos impactos deseados (*outcomes*) en un contexto específico".

La construcción de la teoría del cambio precisamente consiste en desagregar la hipótesis causal general en un conjunto de hipótesis parciales que configuran el proceso por el cual se espera que la intervención pública llegue a solucionar o atenuar el problema.[5] Cada una de estas hipótesis tiene que ser plausible para que el conjunto de la teoría también lo sea; como más plausibles y demostrables sean estas hipótesis, más robustas serán las conclusiones derivadas de la teoría. No obstante, hay que tener presente que en la relación entre los productos de la actividad pública (*outputs*) y los resultados conseguidos (*outcomes*) siempre hay un determinado grado de incertidumbre, como conse-

5. Si tenemos determinados recursos, podremos hacer determinadas actividades; si hacemos determinadas actividades, generaremos determinados productos, y si generamos determinados productos, alcanzaremos determinados impactos que, en última instancia, solucionarán o mitigarán el problema para el cual se concibió la intervención pública. Es decir, se alcanzarán los objetivos perseguidos por el programa.

cuencia de la existencia de elementos de entorno (no controlables por los gestores) que pueden afectar el impacto final de la intervención.

En coherencia con este proceso lógico, las memorias de programa se estructuran en apartados con el contenido siguiente:[6]

- la unidad responsable del programa;
- el diagnóstico de la situación, en el cual se identifica y describe el problema o la situación social insatisfactoria que motiva la intervención pública, así como los colectivos de ciudadanos a los que va dirigido el programa;
- la misión que es la razón de ser del programa;
- los objetivos que concretan aquello que se quiere conseguir con el programa en un horizonte de medio y largo plazo (objetivos estratégicos) y también desde la perspectiva anual (objetivos operativos);
- los servicios que hay que proveer, los productos que hay que producir y las actividades que hay que realizar con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos del programa de la manera más eficiente y eficaz posible;
- los indicadores, con los cuales se expresa en términos cuantitativos el grado de consecución de los objetivos y el impacto conseguido por el programa;
- el impacto sobre políticas transversales que pueda tener el programa en los ámbitos de medio ambiente, igualdad de género y fomento de la competitividad;
- un resumen de los gastos del programa clasificados en capítulos presupuestarios, y
- un resumen del número de puestos de trabajo presupuestados en el programa. No obstante, vistas las dificultades de asignar determinado personal que presta servicios de administración general a un programa finalista, en algunos casos se utilizan programas instrumentales.

6. Las memorias de programa de los presupuestos de la Generalitat se pueden consultar en el web del Departamento de Economía y Conocimiento (http://www.gencat.cat/economia), en los apartados de presupuestos anuales.

Para garantizar que la información sobre resultados se utilice en el proceso de negociación y elaboración presupuestaria de manera efectiva y sistemática, y evitar así que la presupuestación orientada a resultados se convierta en un simple ejercicio formal, el primer requisito es que esta información sea sintética, relevante y de calidad.[7] En este contexto, la evaluación se convierte en una pieza clave, ya sea a través de la evaluación de diseño, que permite analizar la calidad de la información inicial para mejorarla y corregirla, o a través de la evaluación de resultados, que permite contrastar el grado de eficacia alcanzada e incorporar esta información como una herramienta más para la asignación de recursos.

2

La evaluación del diseño de las memorias de programa

Con la finalidad de velar por la calidad de la información presupuestaria de la Generalitat de Catalunya y, a su vez, facilitar la utilización en el proceso de toma de decisiones de asignación de recursos, la Dirección General de Presupuestos, del Departamento de Economía y Conocimiento, lleva a cabo anualmente, desde el año 2006, una evaluación interna del diseño de los programas presupuestarios. Este tipo de evaluación permite detectar los aspectos que hay que mejorar en cuanto a la información contenida en las memorias de programa y también los aspectos del proceso presupuestario que se tienen que corregir.

La evaluación del diseño consiste en verificar en qué medida las memorias de programa responden a la metodología definida para elaborarlas, a partir de un cuestionario de 29 preguntas estructuradas en 6

7. Aunque la información sobre resultados se ha incrementado notablemente en los últimos años, porque numerosos países de la OCDE han emprendido reformas para orientar los presupuestos a resultados, la evidencia sobre la incorporación y utilización de esta información en el proceso de elaboración presupuestaria no es tan clara. Así pues, se hace patente que la información sobre resultados es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la utilización efectiva para la toma de decisiones. Véase Curristine [*et al.*], 2008.

bloques, que se corresponden con los diferentes apartados de las memorias de programa. Para llevarla a cabo se selecciona una muestra de memorias representativa en términos de presupuesto consolidado, tanto con respecto al conjunto del presupuesto como con respecto a la agrupación, que al mismo tiempo garantiza cierta rotación, en los programas evaluados.[8] La puntuación de los programas que se evalúan puede oscilar entre 0 y 10 y el resultado de la valoración puede ser deficiente (puntuación igual o superior a 0 e inferior a 3), insuficiente (puntuación igual o superior a 3 e inferior a 6), adecuado (puntuación igual o superior a 6 e inferior a 8,5) y bueno (puntuación igual o superior a 8,5).

Las evaluaciones realizadas durante el período 2006-2010 muestran que se ha mejorado en el diseño de las memorias, que ha pasado de una puntuación media de 5,1 a 6,3. Hay que matizar, sin embargo, que no ha sido una mejora constante, sino que después del importante avance experimentado el año 2007 (se pasó de 5,1 a 6,3) se produjo un cierto estancamiento en la calidad, con ligeras variaciones entre un año y otro.

De acuerdo con los resultados de la última evaluación, la valoración media del diseño de las memorias es adecuada, si bien un 44% del conjunto de las memorias necesita mejorar. Esta necesidad de mejora es más patente en las memorias de las entidades dependientes[9] (un 57% necesita mejorar) que en las de los gestores departamentales (el porcentaje en este caso es del 27,3%). Los resultados de la evaluación muestran también cierta variabilidad entre agrupaciones departamentales.[10] Así, si bien el 75% de las agrupaciones obtienen una valoración media de diseño adecuada (es decir, superior a 6), las puntuaciones medias oscilan entre un 8,4, la más elevada, y un 3, la más baja. Los diferentes apartados de las memorias obtienen una valoración adecuada, salvo los relativos al diagnóstico y los indicadores (con una puntuación de 5,9 y 5,4, respectivamente). Sin embargo, se detectan importantes espacios de mejora en cada uno de los apartados. Hay que destacar, especialmente, la necesidad de mejorar en la relevancia y concreción de los objetivos (estratégicos y operativos) y de los indicadores de seguimiento. Por otra parte, también se considera importante avanzar en la descripción de la teoría del cambio de los programas o, dicho de otra manera, en los fundamentos lógicos sobre los cuales estos se estructuran.

3 Líneas de trabajo emprendidas y proyectos de futuro

La evaluación de diseño se lleva a cabo para detectar los aspectos que se deben mejorar o corregir, pero, tal como ya se ha comentado antes, para que esta mejora se haga efectiva hay que hacer uso de los resultados obtenidos. Con este objetivo, desde la Dirección General de Presupuestos, aparte de transmitir y comentar los principales resultados de las evaluaciones con los diferentes departamentos del Gobierno con el fin de favorecer el proceso de reflexión y mejora de la información, se han llevado a cabo diversas actuaciones. A modo de ejemplo se puede mencionar que el año 2007 se elaboró una Guía metodológica para la elaboración de memorias de programa[11] de referencia para los agentes implicados en el proceso de elaboración presupuestaria, que posteriormente se ha actualizado para ampliar la explicación de los aspectos que en las sucesivas evaluaciones se ha puesto de manifiesto que era necesario mejorar. Paralelamente, también se han

8. La evaluación del diseño de los programas de gasto de los presupuestos para el 2010 se ha hecho sobre una muestra integrada por 100 memorias de programa, que representan el 71,5% del presupuesto consolidado del sector público de la Generalitat y el 18,9% del número total de las memorias de los presupuestos de este ejercicio.

9. Para más información sobre las entidades que integran los presupuestos véase, en este mismo dossier, el artículo "La evolución del ámbito institucional de los presupuestos de la Generalitat".

10. Las agrupaciones departamentales están formadas por los departamentos y las entidades que tienen adscritas.

11. La Guía para la elaboración de memorias de programas presupuestarios se puede consultar en el apartado Guías y manuales presupuestarios del web del Departamento de Economía y Conocimiento (http://gencat.cat/economia).

organizado diversas ediciones de cursos y talleres prácticos encaminados a difundir esta metodología. Con la finalidad de implicar a todos los agentes de la organización en el proceso de mejora que supone la reforma presupuestaria orientada a resultados, desde el año 2006, se han organizado jornadas y sesiones[12] para difundir el proyecto y fomentar el trabajo conjunto y compartido con una visión corporativa (tanto para el personal de dirección como para el personal técnico de los departamentos y las entidades).

A pesar de los avances realizados en estos cinco años, el trayecto que queda por recorrer para culminar el proceso de reforma presupuestaria todavía es largo, y hay que seguir invirtiendo esfuerzos para consolidar el cambio de cultura organizativa que implica que el presupuesto se conciba no tan solo como una herramienta operativa de gestión, sino también como una herramienta de planificación para la toma de decisiones estratégicas. En este sentido, la orientación de cara a los próximos años en el contexto de la utilización de programas presupuestarios se centra, fundamentalmente, en mejorar la integración entre planificación estratégica (tanto en el ámbito del Gobierno como en el de los diferentes departamentos) y presupuesto, a fin de que la primera señale la orientación y el presupuesto provea los recursos para implementar estos planes de la manera más eficaz y eficiente posible.[13] Esta orientación puede comportar que haya que hacer determinados ajustes en la actual clasificación por programas (por ejemplo, desagregar algunos), con el fin de garantizar que esta se adecue lo máximo posible a la manera en la que los departamentos toman las decisiones sobre la asignación de recursos y la obtención de resultados, así como seguir fomentando los sistemas de información corporativa.

4 Bibliografía

Curristine, T. [*et al.*]. "Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities". *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 51, 2008.

FMI. *Performance budgeting. Linking funding and results.* FMI, 2007.

Maluquer, Salvador; Tarrach, Anna. "Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya". *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 43, 2006.

OCDE. *Performance budgeting in OECD countries.* OCDE, 2007.

Sort Miret Jordi. *El procés de reforma pressupostària de la Generalitat de Catalunya: Balanç i propostes per aprofundir-hi.* Barcelona, 2009.

12. Durante el periodo 2006-2010 entre cursos, talleres y jornadas se han formado más de 2.000 personas. La documentación de las diferentes ediciones, así como el calendario de las próximas, se puede consultar en el apartado de formación del Departamento de Economía y Conocimiento (http://gencat.cat/economia).

13. Estos trabajos se desarrollan de forma conjunta con el Departamento de la Presidencia.

La planificación estratégica, el presupuesto y el proceso de fijación de objetivos

Jordi Sort i Miret
Dirección General de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya

1 La planificación estratégica en la Generalitat

La cultura del presupuesto orientado a resultados que, con diferentes variantes, se ha consolidado como instrumento ordinario de la mayoría de las administraciones públicas modernas, ha comportado el traslado del foco del proceso de elaboración del presupuesto hacia la planificación, entendida como el proceso por el cual una organización establece los hitos que pretende alcanzar y define el camino que emprenderá para conseguirlos. Esta planificación recibe la denominación de estratégica en la medida que, una vez fijados los grandes objetivos que se quiere alcanzar (objetivos estratégicos), también determina cuál es la estrategia óptima teniendo en cuenta los medios disponibles, las características propias de la organización que los tiene que ejecutar y el entorno en el cual desarrolla su actividad.

En el ámbito de la actuación del sector público resulta evidente que la decisión en relación con el establecimiento de las metas corresponde al ámbito de la política. Y es así porque, en último término y desde una perspectiva económica, este proceso consiste en la asignación de recursos a diversos proyectos cuya rentabilidad económica y social solo se puede establecer si se revelan las preferencias sociales. En el proceso de fijar los objetivos tiene un papel relevante el análisis técnico, pero la decisión final, en la medida que incorpora elementos de juicio ideológico, corresponde al ámbito de las instituciones políticas y, en las sociedades democráticas, este papel corresponde a los parlamentos y, en último término, a los gobiernos y otros órganos del ejecutivo, según las normas constitucionales de cada país.

En consecuencia, el proceso de planificación estratégica es un instrumento en manos del Gobierno con el fin de concretar los objetivos que se propone alcanzar con su acción. La profundización en la democracia que exigen los ciudadanos en las sociedades modernas ha contribuido al desarrollo de una cultura más transparente en la relación entre los políticos y los ciudadanos, que a menudo ha supuesto que este rol de la

planificación estratégica adquiera una visualización más efectiva. Este es también el caso de Cataluña, donde a partir de experiencias y antecedentes como el CAT21 y otros, en los últimos años los diversos gobiernos se han preocupado, en los primeros meses de mandato, de aprobar un plan de Gobierno que, además, han querido que tuviera carácter público para la ciudadanía y según el cual quieren ser juzgados al final de su mandato.

Sin embargo, el proceso de planificación presenta un carácter más amplio y constituye, de hecho, un conjunto de planes que mantienen una relación jerárquica. Así, el Plan de Gobierno se sitúa en la cúspide de la pirámide de la planificación estratégica de la Administración de la Generalitat y se concreta en los planes que elaboran los departamentos en los que se estructura el Gobierno. Estos planes departamentales presentan de forma integrada los objetivos perseguidos en los ámbitos sectoriales sobre los cuales se despliega la acción de cada uno de los departamentos y que incluye también la que corresponde a las diversas entidades que tienen adscritas. A su vez, los planes departamentales a menudo tienen otro nivel de despliegue en planes de ámbitos sectoriales específicos, como pueden ser el plan de infraestructuras ferroviarias o plan de bibliotecas.

Por otra parte, la estructura compartimentada propia de la organización de cualquier gobierno hace necesario, en los casos en que la acción pública requiere un elevado nivel de coordinación, disponer de un instrumento específico de planificación interdepartamental donde, además de fijar los objetivos de aquel ámbito en concreto, se defina la estrategia más conveniente para conseguirlos concretando el rol que corresponde a cada uno de los departamentos y entidades dependientes que participan y estableciendo, si hace falta, las estructuras de coordinación que haga falta. Ejemplos de planes de esta naturaleza son el Plan director de infancia y adolescencia de Cataluña o el Plan de acción para la inclusión y la cohesión social en Cataluña.

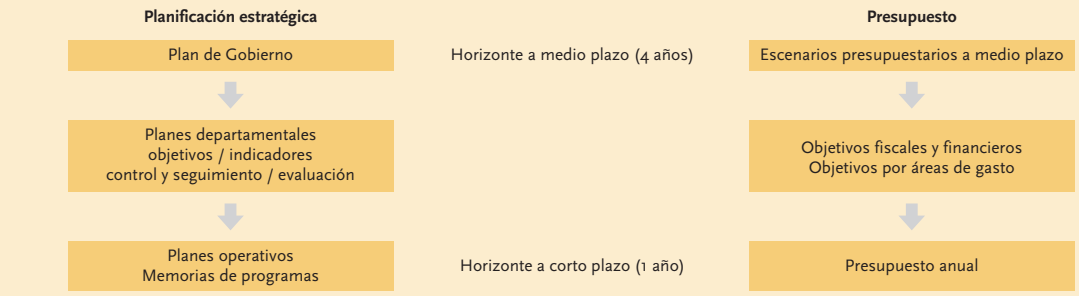
Esta multiplicidad de instrumentos de planificación requiere esfuerzo para conseguir la coherencia interna. Si bien es cierto que en muchos aspectos cada uno dispone de una autonomía destacable, en función de su propia naturaleza, que se plasma en especificidades como pueden ser el horizonte temporal (que obviamente diferirá según la materia sobre la cual verse) o el tipo de instrumentos utilizados, hace falta un proceso de revisión para garantizar que, en conjunto, puedan tener un desarrollo armónico y que, en términos generales, no comporte conflictos de objetivos y que, en caso de que los haya, estén identificados, se establezca un equilibrio entre ellos y se gestionen. Este papel de revisar la coherencia del conjunto de la planificación corresponde, en primera instancia, a cada uno de los departamentos con respecto a su ámbito de actividad, en el órgano específico creado, si es el caso, en los planes interdepartamentales y en una instancia superior al Departamento de la Presidencia, de acuerdo con las funciones que tiene atribuidas y, con respecto a las implicaciones financieras, al departamento competente en materia de finanzas.

2 Planificación estratégica y presupuesto

La pregunta que corresponde hacer es cuál es el vínculo entre la planificación estratégica y el presupuesto. Es obvio que los presupuestos son la herramienta financiera fundamental de toda administración pública en la medida que establece el límite del gasto público y concreta la asignación de recursos a las diferentes actividades que prevé desarrollar aquella administración en un período concreto, que normalmente es un ejercicio. Así pues, en la medida que el presupuesto es el reflejo económico y financiero de la política gubernamental, este tiene que estar necesariamente vinculado a los objetivos del Gobierno y de los diferentes ámbitos sectoriales en los cuales actúa. De manera que el vínculo entre una y otro ocurre porque en el proceso presupuestario la asignación de recursos se vincula al despliegue de actuaciones que, a su vez, en la planificación estratégica se vinculan a la consecución de unos objetivos determinados.

Gráfico 1

Presupuesto orientado a resultados: vinculación con la estrategia



La planificación estratégica y el presupuesto son componentes integrados de la gestión orientada a resultados, ya que, mientras los planes estratégicos señalan la orientación, el presupuesto provee recursos para poder implementar estos planes. Un plan estratégico desatado del presupuesto no tiene sentido ya que cuando es completo y adquiere su plena utilidad es cuando contiene la cuantificación de los recursos financieros necesarios para implementarlo. Naturalmente, todavía está más falto de sentido un presupuesto sin orientación estratégica.

En el gráfico 1 se expresa la manera como en la Administración de la Generalitat se establece esta vinculación entre el proceso planificador y el proceso presupuestario.

Por el lado de la planificación, como ya se ha dicho, el instrumento fundamental es el Plan de Gobierno, que se concreta en los diversos planes departamentales e interdepartamentales mencionados anteriormente, con un horizonte temporal a medio plazo, que se concreta en un mandato legislativo. Esta planificación tiene su expresión presupuestaria en los escenarios presupuestarios a medio plazo, que tienen por objeto establecer las prioridades de las grandes líneas de gasto también en un ámbito plurianual. Y hace falta, por diversas razones. Por una parte, porque resulta necesario para poder efectuar una asignación racional de los recursos, ya sea porque, con carácter ordinario, muchos proyectos de gasto comportan compromisos futuros que conviene incorporar en el proceso de asignación de recursos y también porque a menudo los cambios de prioridades presupuestarias no se pueden materializar en un solo ejercicio y, en abandonar la práctica incrementalista, es necesario disponer de un marco temporal más largo que el anual. Por otra parte, porque muy a menudo las haciendas públicas modernas se han dotado de reglas fiscales que exigen compromisos a medio plazo y los escenarios presupuestarios en este marco constituyen el instrumento idóneo para orientar la toma de decisiones en relación con la consecución de estos compromisos. Este es el caso de la Generalitat con respecto a la legislación de estabilidad presupuestaria a que está sometida. Otros artículos de esta misma publicación se dedican específicamente a este objeto.

Por otra parte, la planificación estratégica a medio plazo tiene un nivel de concreción en planes operativos donde se definen las diversas fases de ejecución de los proyectos. Este nivel, ya más concreto, pide el despliegue de las actividades y el progreso en la consecución de los objetivos desde una perspectiva a corto plazo, de hecho, en el ámbito temporal del ejercicio presupuestario. La plasmación práctica de este despliegue de la planificación estratégica se encuentra en las memorias de programa de los presupuestos anuales de la Generalitat, donde se identifican los objetivos anuales que se propone conseguir en el ámbito de cada programa presupuestario, así como las actividades y los proyectos que se prevé poner en marcha para conseguirlos y los recursos materiales y humanos que requieren.

A raíz del inicio de una nueva legislatura, se ha efectuado un importante esfuerzo de revisión de los criterios en los que se fundamenta la integración entre planificación y presupuesto, así como de actualización del instrumental formal del diseño de las memorias de los programas presupuestarios y de las aplicaciones informáticas que sirven de apoyo a ambos procesos con el objeto de mejorar la integración, facilitar el proceso de asignación de recursos y la gestión vinculada a su seguimiento. El resultado ha sido la *Guía para la planificación y presupuestación estratégica de la Generalitat de Catalunya*.[1]

3

El problema de fijar objetivos

Naturalmente, por la importancia que tienen en una organización los objetivos que persigue, el proceso de selección de estos objetivos es muy relevante. En el caso de una organización compleja, como es la administración pública de un país, esta tarea todavía es más complicada, dado que a la complejidad propia de una gran organización hay que añadir el amplio alcance de funciones que corresponde a un gobierno y la complejidad que representa no poder limitarlas a una sola medida, ya que a la rentabilidad de los recursos empleados (en la empresa, en términos generales, resulta factible adoptar esta visión unidimensional), hay que añadir aspectos específicos del sector público como son la equidad y la rentabilidad social. Estos factores dificultan tanto la identificación de los objetivos como la medición de su consecución, aspectos que son objeto de una abundante literatura de análisis económica.

Por otra parte, la misma formulación de objetivos en el ámbito de cualquier organización plantea cuestiones sobre quién y cómo se formulan estos objetivos. Con respecto a los objetivos que se proponga el Gobierno serán aquellos a los cuales se asigne la máxima prioridad, por una parte porque es conveniente concentrar los esfuerzos en los objetivos que son más relevantes y, por otra parte, porque identificar un número limitado y más relevante de objetivos facilita la comunicación de estas prioridades a los ciudadanos.

Como se puede predicar para los diferentes niveles de objetivos, en términos generales, los objetivos del plan de gobierno tienen que abordar los principales retos que la sociedad se plantee y tienen que comportar un rol estimulante desde la perspectiva social. Sin embargo, han de mantener un carácter posibilista con el fin de evitar la frustración colectiva. Es cierto que el hecho de no alcanzar un objetivo no necesariamente tiene que conducir a esta valoración negativa, y que incluso desde el punto de vista de los ciudadanos puede no comportar ninguna censura si comprenden que las circunstancias fuera del control de gobierno pueden constituir causas fundadas que hayan imposibilitado su consecución. Sin embargo, y de manera especial la reiteración en el error sí que puede comportar la pérdida de confianza en el establecimiento de los objetivos gubernamentales.

En este sentido, fijar objetivos tiene que ser fruto de una diagnosis que identifique los problemas principales, las causas que los originan y los condicionantes que operan en cada ámbito de la política pública. De esta diagnosis tiene que surgir la identificación del objetivo que se quiere alcanzar. A continuación, mediante las técnicas disponibles, hay que definir el objetivo preciso del progreso que se tiene que alcanzar para el período de referencia del plan. Aquí es donde más se necesita un conocimiento profundo de la organización y de su entorno. En este sentido, aunque la tarea de definición de los objetivos corresponde al ámbito de la política, los políticos requieren de un apoyo importante de los expertos en cada ámbito. Naturalmente, la disponibilidad de datos comparativos (*benchmarking)* correspondientes a otras organizaciones similares que estén haciendo frente a la misma problemática resultan muy relevantes. Ahora bien, no es suficiente para adoptar una estrategia, ya que se requiere también de una diagnosis de las causas que hay detrás de los valores específicos de cada

1. <http://www20.gencat.cat/docs/economia/Documents/Arxius/Guia-planificaciopressupostacioestrategicajuny.pdf>

variable para cada organización si no se quiere cometer errores.

Un caso particular en el que fijar los objetivos de una organización adquiere una relevancia adicional es cuando, de acuerdo con los nuevos paradigmas de la gestión pública, se pretende impulsar la mejora de la eficacia y la eficiencia en el sector público por medio de la asignación de roles específicos para la esfera política y para la esfera de gestión. A la primera se le reserva la formulación de objetivos, mientras que a la segunda se le encomienda la adopción de las medidas que permiten alcanzarlos bajo su responsabilidad. El mecanismo habitual con el que se fijan estos objetivos es mediante fórmulas contractuales, de manera que la esfera política se constituye en el financiador de los servicios y, como tal, aporta los recursos y fija los objetivos que la agencia tiene que conseguir. Y esta, en un régimen de autonomía de gestión, es responsable de conseguirlos. En este caso, pues, fijar objetivos adquiere la naturaleza de un contrato; es el resultado de una negociación por la cual estos objetivos se convierten en el foco de los gestores de la agencia.

En el ámbito de la Generalitat se han hecho progresos importantes en los últimos años a la hora de fijar objetivos. Sin embargo, todavía le queda un camino importante para recorrer. Primero, porque fijar objetivos es una técnica que requiere de un cierto "arte", en el sentido que requiere experiencia. Además, como se ha dicho, hay que hacer una inversión importante en términos no solo de no disponer de información comparativa relevante sino, sobre todo, de análisis de nuestra realidad y la de los otros países y territorios que presentan mejores resultados que nosotros y en los cuales nos queremos parecer. Finalmente, con el fin de garantizar que dentro de la Generalitat los objetivos que se fijen tengan un grado de ambición similar con carácter transversal para toda la organización, de manera que puedan ser juzgados y valorados de forma homogénea, hay que establecer mecanismos específicos de negociación de estos objetivos entre las diferentes instancias de la propia organización.

Este proceso negociador ya existe en el caso de los contratos programa adoptados entre la Administración de la Generalitat y diversas entidades dependientes de esta con quien se ha utilizado esta fórmula de gestión. Sin embargo, incluso en estos casos, la escasa experiencia disponible hasta el momento evidencia que hay que precisar mejor los aspectos metodológicos del uso de este instrumento para garantizar que los objetivos que se encargan al ente contratante incorporen un nivel de reto adecuado a los recursos que se le hayan asignado.

Finalmente, aunque solo sea de forma muy breve, cabe decir que el proceso de fijar objetivos se debe completar con un proceso de evaluación de la política desplegada, a fin de que este análisis permita valorar el grado de consecución de resultados, la causalidad entre las actuaciones desplegadas por la administración pública y el grado de consecución de los objetivos y la bondad en la implementación de estas actuaciones de manera que permita reformular la acción pública para mejorar la efectividad y la eficacia. En el ámbito de la Generalitat de Catalunya, aunque también con un recorrido muy breve, se extiende esta cultura y a estas alturas ya se cuenta con un corpus relativamente significativo de diversas tipologías de evaluación de sus políticas, pero es evidente que todavía no ha adquirido el carácter sistemático que conviene que tenga en una administración pública moderna.

La evaluación de resultados de los programas presupuestarios según sus indicadores

Marc Noguera Piquer
Laia Ferrer Minguet
Dirección General de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya

1 Evaluación de resultados

La evaluación de resultados completa el ciclo anual de la presupuestación orientada a resultados: asignación anual de recursos a objetivos y actuaciones según la planificación estratégica del Gobierno, ejecución del presupuesto por parte de los gestores para cumplir los objetivos definidos y, una vez cerrado el ejercicio, evaluación de los resultados obtenidos.

Para el Gobierno y para los gestores la evaluación de los resultados es fundamental porque permite discernir los objetivos y las actuaciones que obtienen los resultados esperados de los que no los obtienen y que, por lo tanto, se tienen que modificar (en su definición o en la dotación de recursos asignados) o se tienen que suprimir para mejorar la eficacia de la acción pública. Así, la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios de un ejercicio finalizado permite constatar el grado de eficacia alcanzada y se convierte en una herramienta más para una asignación eficiente de recursos para el ejercicio siguiente. Igualmente, la evaluación de resultados mejora la transparencia y hace posible rendir cuentas a la ciudadanía de la eficacia en el uso de los recursos públicos sobre una base objetiva.

En el proceso de reforma en la Generalitat de Catalunya para la presupuestación orientada a resultados, iniciada el ejercicio 2005 con la elaboración del presupuesto del ejercicio 2006,[1] la evaluación de los resultados es un elemento clave para hacer posible que la elaboración presupuestaria tenga como punto de partida los resultados alcanzados en el ejercicio anterior y los resultados que se pretenden alcanzar en el ejercicio siguiente.

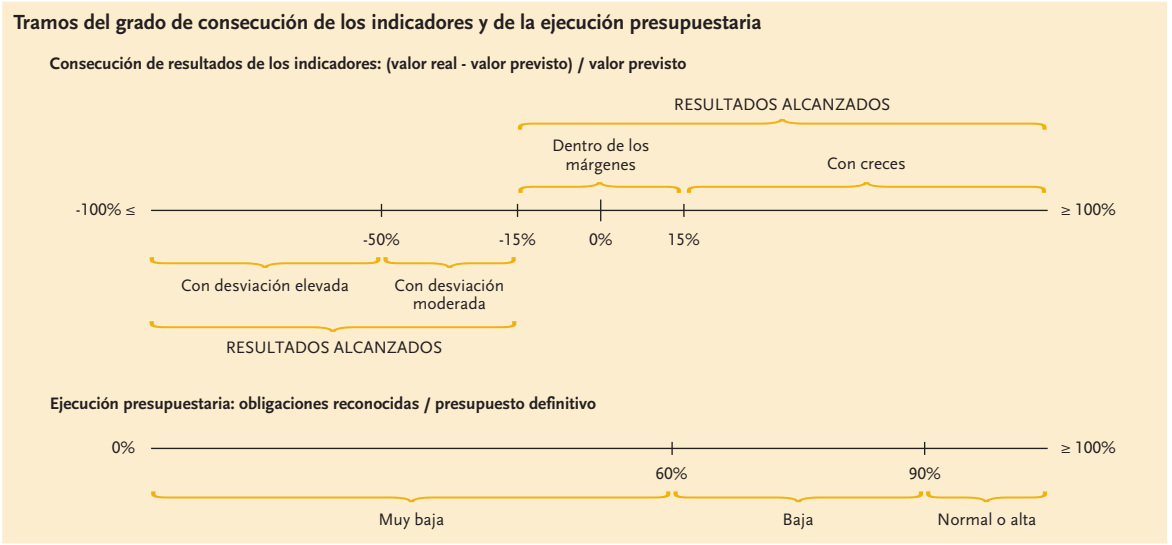
La evaluación de resultados de la ejecución de los presupuestos de la Generalitat se hace según los indicadores introducidos en las memorias de programa,[2]

1. Este proceso se explica con detalle en el primero de los artículos de este dossier, "El cambio presupuestario en la Generalitat de Catalunya: una reforma necesaria", de Salvador Maluquer.

2. Las memorias de programa forman parte de la documentación anexa a los presupuestos de la Generalitat.

Gráfico 1

Tramos del grado de consecución de los indicadores y de la ejecución presupuestaria



que cuantifican los objetivos que se pretenden alcanzar con los recursos asignados. El valor previsto para un indicador en el momento de elaborar el presupuesto se compara con el valor real al final del ejercicio, teniendo en cuenta los recursos efectivamente utilizados.

2 Metodología de la evaluación de resultados

La evaluación de resultados, a diferencia de la evaluación del diseño de las memorias de programa, requiere que la información que se tiene que analizar la proporcionen los departamentos específicamente para la evaluación. Asimismo, la metodología de la evaluación implica que los responsables valoren los resultados obtenidos a partir de los instrumentos que la Dirección General de Presupuestos pone a su disposición.

El instrumento que recoge la información de resultados se ha mejorado desde el 2006 y actualmente es una ficha de evaluación de resultados para cada uno de los programas en los que participa cada servicio presupuestario y cada entidad del sector público de la Generalitat; es decir, para cada combinación programa-servicio. Cada ficha incluye el grado de consecución de los indicadores, la ejecución presupuestaria y la relación entre ambos. En caso de que las desviaciones de cada una de estas variables superen determinados umbrales, los departamentos tienen que dar una justificación y lo tienen que clasificar en alguna de las tipologías de desviación predefinidas.

El grado de consecución de cada uno de los indicadores se obtiene calculando la variación del valor real finalmente alcanzado (facilidad para la evaluación) con respecto al valor previsto indicado en las memorias de programa, mientras que la ejecución presupuestaria de un programa-servicio se calcula como la ratio entre el gasto finalmente contabilizado (obligaciones reconocidas) y el presupuesto definitivo. En el gráfico 1 se muestran los tramos en los que se clasifica cada indicador según el grado de consecución y los tramos en que se clasifica la ejecución presupuestaria de un programa-servicio.

También se analiza la coherencia entre los resultados obtenidos por el programa-servicio (grado de

Cuadro 1

Consecución de resultados de los indicadores de 2009

	Número	% sobre los indicadores valorados	% sobre el total de indicadores
Resultados alcanzados con creces	550	25,2	23,5
Resultados alcanzados dentro de los márgenes	1.107	50,7	47,2
Resultados no alcanzados con desviación moderada	310	14,2	13,2
Resultados no alcanzados con desviación elevada	216	9,9	9,2
Resultados alcanzados	1.657	75,9	70,7
Resultados no alcanzados	523	24,1	22,4
Indicadores valorados	**2.183**	**100,0**	**93,2**
Indicadores nulos	94		4,0
Indicadores sin datos disponibles	66		2,8
Total de indicadores	**2.343**		**100,0**

consecución del conjunto de los indicadores) y su ejecución presupuestaria. A priori se espera que estas dos variables presenten una correlación directa; es decir, si se ejecuta el gasto previsto o más se tienen que alcanzar resultados; si se ejecuta un gasto inferior a lo previsto no se alcanzarán resultados. Se considera que un programa-servicio consigue los resultados si la media de consecución de los indicadores es igual o superior al 90%, y a partir del 90% se considera que la ejecución es normal o alta.

Adicionalmente, con el fin de tener una visión conjunta, cada departamento tiene que elaborar un informe resumen de consecución de resultados global a partir de los obtenidos por sus servicios presupuestarios y sus entidades adscritas.

A partir de la información enviada por los departamentos, la Dirección General de Presupuestos elabora un informe de los resultados obtenidos por el conjunto del sector público de la Generalitat. Se analiza el resultado global y se presentan resúmenes por agrupaciones, políticas de gasto y subsectores, se extraen unas conclusiones sobre los resultados obtenidos y se hacen propuestas de mejora que afectan tanto a los departamentos como a la propia Dirección General de Presupuestos. Un extracto de este informe con la información propia y las conclusiones generales se envía a los departamentos.

3 Conclusiones sobre la evaluación de resultados de 2009

La última evaluación de resultados efectuada corresponde al ejercicio 2009. El sistema de indicadores de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el ejercicio mencionado comprendía un total de 2.343, asociados en 520 combinaciones de programas-servicios. Algunas de las conclusiones sobre los resultados alcanzados para el conjunto de indicadores y programas-servicios son las siguientes:

1. Un 75,9% de los indicadores valorados han alcanzado los resultados mientras que un 24,1% no los han alcanzado (cuadro 1). Eso quiere decir que en tres de cada cuatro indicadores del sector público se han cumplido los objetivos previstos. El porcentaje mejora en cada ejercicio desde 2006: 68,7%, 70,2%, 73,8% y 75,9%.
2. Con respecto a la ejecución del presupuesto, el 70,2% ($n = 365$) de los programas-servicios de la evaluación ha presentado un grado normal o alto mientras que un 21,2% ($n = 110$) lo presenta bajo y un 7,9% ($n = 41$) muy bajo. Se han dejado sin recursos presupuestarios tres programas-servicios y uno no tenía datos de ejecución disponibles.

Cuadro 2

Relación entre consecución de resultados y gasto realizado

Número de programas-servicios	Gasto previsto o más	Menos gasto de lo previsto	Total
Resultados alcanzados	273	81	**354**
Resultados no alcanzados	63	51	**114**
Total	**336**	**132**	**468**
No valorables			**52**

%	Gasto previsto o más	Menos gasto de lo previsto
Resultados alcanzados	81,3%	61,4%
Resultados no alcanzados	18,8%	38,6%
Total	**100,0%**	**100,0%**

3. Por último, se relaciona la consecución de los indicadores de un programa-servicio y su ejecución presupuestaria: un 81,3% de los programas-servicios que realizan el gasto previsto o más (ejecución del presupuesto inicial normal o alta) alcanzan los resultados (media de la consecución de los indicadores superior al 90%), pero el 61,4% de los programas que ejecutan menos gasto de la prevista también los alcanzan, tal como muestra el cuadro 2.

Por lo tanto, la correlación esperada entre estas dos variables no se produce con la intensidad esperada. El hecho de que dos de cada tres programas-servicios que ejecutan menos del 90% del gasto previsto alcancen al menos el 90% de los resultados previstos indica que los valores previstos de los indicadores se calculan con un grado de exigencia bajo, o que los indicadores están poco relacionados con el gasto del programa-servicio.

De hecho, a la hora de valorar los resultados de los programas hay que tener presente que hay ciertas limitaciones que ya nacen de la definición de objetivos e indicadores efectuada por los departamentos. Estas limitaciones, que se ponen de relieve en la Evaluación del diseño de las memorias de programa que lleva a cabo la Dirección General de Presupuestos,[3] hace falta que se superen para que la evaluación de resultados sea sólida y sea una herramienta útil para la asignación de recursos presupuestarios. Entre estas limitaciones hay que destacar las siguientes:

1. El conjunto de indicadores presupuestarios de un programa-servicio no siempre recoge la totalidad de los objetivos relevantes del departamento en aquel programa. En estos casos, la evaluación de resultados proporciona información parcial sobre la eficacia del programa.
2. Algunos indicadores no siempre están relacionados con el gasto y, por lo tanto, tienen un interés relativo desde el punto de vista de la asignación de recursos.
3. El vínculo entre objetivos e indicadores no siempre es fuerte y directo. Entre otros motivos, en ocasiones los objetivos que se persiguen no se pueden medir y, en otros, los indicadores establecidos están más vinculados a la gestión que a los resultados.
4. La definición de los indicadores no siempre es la más adecuada. Así, por ejemplo, no es lo mismo definir un indicador como tasa de variación que como valor que se tiene que alcanzar, o bien definir este valor que se tiene que alcanzar en términos absolutos o en términos relativos.
5. El valor previsto establecido para un indicador no siempre es el más ajustado a la realidad. En la previsión del valor del indicador que se quiere obtener al final del ejercicio influyen diversos

3. Para más detalles sobre la evaluación del diseño véase el artículo de este dossier "Las memorias de los programas presupuestarios y su evaluación", de Cristina Aranda y Mariona Riera.

factores tales como: *a*) el valor que se toma como referencia para el cálculo (que puede ser el valor real del ejercicio anterior, el valor previsto del ejercicio en curso, o bien el valor disponible en la fecha de elaboración del presupuesto); *b*) si se calcula la previsión con los recursos asignados al programa en presupuesto inicial o con los que se prevén obtener finalmente, y *c*) el grado de exigencia del gestor.

6. El diseño del sistema de indicadores de los presupuestos no prevé ponderaciones y, por lo tanto, la consecución de resultados se mide sin tener en cuenta si, dentro de un programa, un indicador es más relevante que otro, o bien si el programa tiene los indicadores suficientes.

4 Propuestas de futuro

De la evaluación de los resultados del ejercicio 2009 surgen unas propuestas de mejora que se pueden resumir en las siguientes: *a*) solicitar a los departamentos que inicien un proceso de revisión del sistema de indicadores con el fin de mejorar la calidad y el vínculo con los objetivos del Departamento y *b*) por parte de la Dirección General de Presupuestos, introducir nuevas mejoras en la metodología de evaluación de los resultados e interpretar un volumen considerable y heterogéneo de datos.

Finalmente, de cara al progreso de la reforma presupuestaria orientada a resultados, y en coherencia con las conclusiones de la Evaluación del diseño de las memorias de programa, se considera conveniente implementar:

- Una alineación entre planificación estratégica de los departamentos y presupuestación por resultados, para posibilitar un único sistema de definición de objetivos e indicadores para los departamentos.
- Un mecanismo de priorización (orden de importancia) o ponderación (peso relativo) del conjunto de indicadores de un programa-servicio, con el fin de tener en cuenta la relevancia dentro del programa y el vínculo con los objetivos.
- Un procedimiento de revisión de los valores previstos de los indicadores en las tramitaciones de modificaciones presupuestarias y en la dotación de nuevos programas-servicios, con el fin de adecuar los objetivos previstos a los recursos asignados.
- Un mayor uso de la información de resultados de los presupuestos en el proceso de elaboración y negociación de los presupuestos del ejercicio siguiente, con el objetivo de reforzar el gran cambio que supone presupuestar porresultados.

La proyección del presupuesto base de ingresos y gastos: la experiencia de la Generalitat de Catalunya

Jordi Baños i Rovira
Dirección General de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya

1 Introducción

Los presupuestos base se definen como aquellas proyecciones que extrapolan en el futuro las implicaciones presupuestarias de las políticas actuales y muestran, así, el impacto, a corto, a medio o a largo plazo que puede suponer el mantenimiento de estas políticas. Mediante la consideración o previsión del contexto económico y social futuro y el supuesto de la no variación de la legislación actual, se proyectan, por una parte, la posible disponibilidad de recursos y, de la otra, las necesidades de gastos, para mantener el actual volumen o cobertura de bienes y servicios públicos, así como el cumplimiento de compromisos ya acordados.

La información procedente de los presupuestos base sirve para elaborar los escenarios presupuestarios a medio plazo y los presupuestos anuales y permite, en primer lugar, verificar la sostenibilidad de las políticas actuales dentro de un marco económico y fiscal potencial futuro. En segundo lugar, el presupuesto base se convierte en una información clave para la toma de decisiones presupuestarias, ya que, al ser la referencia presupuestaria de las políticas actuales, permite valorar, con más capacidad de información, el desarrollo de políticas públicas (introducir nuevas iniciativas y minorar las políticas actuales).

El objetivo de este artículo es, por una parte, explicar la breve experiencia de la Generalitat de Catalunya en este terreno y, de la otra, presentar el gran potencial que puede tener el desarrollo efectivo del presupuesto base en el sistema presupuestario de la Generalitat de Catalunya.

2 Experiencia en la Generalitat de Catalunya y posibles líneas de mejora

El presupuesto base en la Generalitat de Catalunya se empezó a implantar de forma completa con motivo de la elaboración de los escenarios presupuestarios

2010-2012,[1] aunque en la elaboración de los escenarios 2008-2010 se hizo una primera aproximación. Actualmente se llevan a cabo trabajos para profundizar y mejorar los diferentes elementos y la metodología para elaborar escenarios y presupuestos futuros.

2.1 El presupuesto base de gastos

El presupuesto base de gastos se puede definir como la proyección de gastos necesarios con el fin de mantener en ejercicios futuros (a corto, a medio o largo plazo) las políticas públicas actuales, haciendo frente tanto a las implicaciones de estas como a los compromisos generados en el ejercicio corriente o en períodos anteriores. Por políticas públicas actuales se puede entender la prestación del mismo volumen de bienes y servicios que en un año base, o bien el mantenimiento de los estándares actuales de cobertura de las demandas de bienes y servicios. La consideración de una concepción o de otra afecta notablemente la forma y los resultados en las proyecciones del presupuesto base de gastos. En el caso de la Generalitat de Catalunya, se ha optado por la primera opción, la cual presenta las ventajas de una aplicación más sencilla, así como adaptabilidad y utilidad para el sistema presupuestario de la Generalitat de Catalunya.

Con el fin de realizar proyecciones de gastos presupuestarios, y en concreto del presupuesto base, hay una amplia gama de técnicas; si bien se usan métodos de series temporales y modelos econométricos,[2] la técnica más utilizada, y también la utilizada por la Generalitat para realizar la proyección del presupuesto base, es el llamado *método contable*, principalmente por su practicidad y precisión, que es especialmente útil para hacer proyecciones a corto y a medio plazo.[3] Esta técnica se caracteriza porque toma como referencia básica las asignaciones presupuestarias (iniciales o modificadas) del año base y aplica posteriormente una serie de ajustes e índices con el fin de obtener los valores proyectados.[4,5]

Hay que mencionar que en los diferentes escenarios presupuestarios de la Generalitat de Catalunya la metodología para el cálculo de estas proyecciones ha experimentado cambios importantes. Así, en el escenario presupuestario 2008-2010, el presupuesto base comprende solo una anualidad (el ejercicio 2008), se estructura, para cada uno de los departamentos, por servicios, programas y capítulos y se calcula de la manera siguiente: partiendo de los créditos iniciales del ejercicio 2007 (año base), los departamentos pueden aplicar una serie de ajustes (que se deben justificar) para reflejar (sin suponer incrementos de gasto) las reasignaciones o reestructuraciones de gasto producidas a lo largo del ejercicio 2007 y que tenga continuidad en el ejercicio siguiente. Asimismo, se requiere a los departamentos la propuesta de un ahorro en este presupuesto base de, como mínimo, el 1% del presupuesto global del departamento para el 2007.

Con respecto al escenario presupuestario 2010-2012, el presupuesto base de gastos en este caso comprende un horizonte de tres ejercicios (los mismos que el propio escenario), incluye los departamentos de la Generalitat y cinco entidades concretas,[6]

1. Hay que mencionar que los escenarios se enmarcan dentro del proceso de reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya, los cuales tienen como principal objetivo facilitar la toma de decisiones presupuestarias anuales, teniendo en cuenta su impacto futuro y la potencial disponibilidad de recursos a medio plazo, con el fin de asegurar la sostenibilidad y la estabilidad de las finanzas públicas, así como una asignación de los recursos públicos más eficiente.

2. Especialmente utilizadas para proyecciones a largo plazo en el marco de la elaboración de escenarios presupuestarios a largo plazo o de informes de estabilidad de las finanzas públicas.

3. Para una visión general de las técnicas de proyección de gastos y una mayor profundización hacia las otras técnicas, se recomienda la lectura de H. Frank "Expenditure Forecasting", del libro de J. Rubin (ed.) *Handbook of Public Budgeting*, 1992.

4. Véase E. McNicol y I. Okwuje, *The Current Services Baseline: a Tool for Making Sensible Budget Choices*, Center on Budget and Policy Priorities, 2006.

5. Un buen ejemplo lo encontramos en la Legislative Analyst's Office del estado de California (para una explicación sintética véase el artículo de J. Vasché, B. Williams y R. Ingenito "Budget Forecasting for the State of California", del libro de J. Sun y T. Lynch (ed.) *Government Budget Forecasting: Theory and Practice*, 2008).

6. Servicio Catalán de Salud, Instituto Catalán de Salud, Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales, Servicio de Ocupación de Cataluña y Consejo Catalán del Deporte.

se diferencia entre gastos financiados a cargo de recursos generales y gastos financiados con ingresos finalistas y se estructura por políticas y capítulos. La Dirección General de Presupuestos, en su cálculo preliminar, toma como referencia los créditos iniciales del ejercicio 2009 y los compromisos de gastos plurianuales que se habían acordado hasta el 1 de enero del año corriente y aplica una serie de supuestos y ajustes:

1. Incorporación de los compromisos a cargo de ejercicios futuros en las anualidades comprendidas por el escenario, y por aquellos que finalizaran dentro de las anualidades del escenario se supone la no renovación.
2. Supuesto de no continuidad de los gastos de capital no comprometidos plurianualmente.
3. Gastos de personal: estimaciones y supuestos sobre incrementos retributivos generales y específicos y posibles recurrencias/anualizaciones de personal.[7]
4. Resto de gastos corrientes no comprometidos: supuesto de continuidad de los gastos y aplicación de índices de actualización de precios.

Una vez hecho este cálculo preliminar, a los departamentos y entidades se les permite proponer unos ajustes (como nuevas iniciativas ficticias) con el fin de dotar de más precisión la proyección del presupuesto base de gastos.[8]

A pesar de las mejoras experimentadas en la proyección del presupuesto base de gastos en los escenarios 2010-2012, continúa presentando algunas carencias relevantes. En el ámbito técnico y metodológico se destacan las siguientes:

1. La no idoneidad de los datos de compromisos de gasto a cargo de ejercicios futuros a fecha 1 de enero del año base, con el fin de recoger las proyecciones de los gastos programados/acordados a medio plazo, vinculadas a decisiones presupuestarias tomadas el año base o en ejercicios anteriores.
2. La no identificación y la separación clara entre los gastos recurrentes y las ocasionales, y contar con una finalización concreta.
3. La no identificación y la proyección separada de los gastos llamados "obligados por mandato legal".[9,10]
4. La no idoneidad de una propuesta especial de nueva iniciativa como elemento para ajustar, por parte de los correspondientes departamentos y entidades, la proyección del presupuesto base de gastos.

Teniendo en cuenta las debilidades detectadas en la proyección del presupuesto base para el período 2010-2012, y con el fin de dar más solidez metodológica y precisión en su cálculo, desde la Dirección General de Presupuestos se han llevado a cabo trabajos con el fin de proponer una metodología renovada, mejorada y estable de cara a los próximos procesos de elaboración de escenarios presupuestarios a medio plazo. En este sentido, las principales líneas de una propuesta de metodología para la proyección a medio plazo del presupuesto base de gastos podrían comportar la identificación y proyección de manera particular de los siguientes bloques o tipos de gasto:

1. Gastos obligados por mandato legal. Como criterio general, estos gastos se proyectarán como

7. Conversión a gastos equivalentes a un año completo de las asignaciones presupuestadas de forma parcial en el año base. Este aspecto se convierte en especialmente relevante para los casos del personal docente y las nuevas promociones de policías del cuerpo de los Mossos de Esquadra y bomberos.

8. Concretamente, proponer la renovación de aquellos compromisos de gasto a cargo de ejercicios futuros de carácter recurrente que finalizaban en el período 2009-2011, para los cuales el cálculo preliminar del presupuesto base había considerado la no continuidad.

9. Gastos asociados a la realización de unos bienes o servicios para los cuales una ley fija, de forma rígida y concreta, unos beneficios o servicios para unos determinados colectivos de ciudadanos sin ningún margen para la Administración de modular la oferta. Un ejemplo de estos tipos de gastos pueden ser las pensiones o los subsidios de desempleo.

10. La identificación y consideración de forma diferenciada de estos gastos se encuentra muy presente en determinados sistemas presupuestarios, como el de la Administración federal de los Estados Unidos (especialmente a partir de la Budget Enforcement Act de 1990), donde estos gastos tienen un trato y un análisis especial y se llaman *mandatory spending*.

la estimación de la cantidad de beneficiarios potenciales de la prestación o el servicio establecido por mandato legal (según los correspondientes criterios de elegibilidad y tendencias socioeconómicas vinculadas) multiplicada por el importe actualizado del gasto unitario anual de la prestación o servicio.

2. Gastos programados o acordados plurianualmente. Para su proyección se tomará como referencia los créditos programados o acordados para cada ejercicio. En el caso de proyectos puntuales, si el horizonte de la proyección comprende la finalización, aparte de créditos programados o acordados hará falta incluir la estimación de los gastos (a precios corrientes) vinculados a su finalización.[11] Por otra parte, para los proyectos recurrentes, si la anualidad en la que finaliza el correspondiente compromiso o programación se encuentra comprendida en el período que se tiene que proyectar, habrá que suponer la renovación a precios corrientes.
3. Gastos de una sola vez necesarios cada cierto tiempo. Para considerar este tipo de gastos en alguna o algunas de las anualidades de presupuesto base, será necesario que se trate necesariamente de bienes necesarios, para garantizar el mismo volumen de prestación de bienes y servicios públicos actual en el futuro. Los importes proyectados se realizarán según el posible nivel de precios futuro.
4. Gastos no obligados y no programados o acordados plurianualmente. El proceso de proyección de estos gastos se basará principalmente en la aplicación de ajustes (sobre todo la eliminación de gastos no recurrentes y las anualizaciones), si cabe, y de índices de precios con el fin de reflejar la actualización del coste de los correspondientes factores. Hay que mencionar los casos especiales de las proyecciones de los gastos de personal y las vinculadas a la carga de la deuda, donde, respectivamente, por un lado, hay que considerar las características del personal y las especificados propias de los diferentes elementos existentes de variación en las retribuciones y, por otro, se tienen que tener en cuenta las condiciones de la deuda concertada en períodos anteriores, las necesidades financieras futuras a corto y a largo plazo y la evolución potencial de los tipos de interés.

Aparte de adoptar las principales líneas de la metodología mencionada, para hacer posible una implementación efectiva y satisfactoria hay que avanzar en los aspectos siguientes:

1. Mayor colaboración y coordinación entre la Dirección General de Presupuestos y los departamentos y entidades, especialmente con respecto a la identificación de los principales bloques o tipologías de gasto y la proposición de ajustes en los cálculos preliminares. Asimismo, se considera necesario proporcionar a los departamentos y entidades actividades formativas específicas y mejores instrucciones, guías y plantillas.
2. Mejoras en la gestión y temporización del proceso:
   - Recolocar la proyección del presupuesto base de gastos dentro del calendario de elaboración del presupuesto y el escenario, concretamente al inicio del proceso (primer trimestre del año), con el fin de realizar los diferentes trabajos que requiere.
   - Disponer de un mejor sistema de tratamiento y gestión de la información.

Finalmente, hay que mencionar que el presupuesto base de gastos supone una proyección de los gastos asociados a las políticas actuales y, por lo tanto, extrapola también potenciales ineficiencias o deseconomías que puedan existir en la actualidad. Dentro de un marco de mejora en la gestión de los recursos públicos, a menudo se recomienda realizar revisiones totales o parciales de estos gastos, con el fin de identificar posibles bolsas de ineficiencias, recursos ociosos, adquisiciones poco económicas y plantear la necesidad de

11. Por ejemplo, los gastos de entrada en funcionamiento una vez finalizado un proyecto de inversión real.

continuidad, la eliminación o el replanteamiento/reestructuración de los programas actuales. En este sentido, se considera que la información proveniente de los informes de resultados de los programas presupuestarios de la Generalitat de Catalunya, así como otra información o criterios estratégicos-presupuestarios que se consideren relevantes, se podrían utilizar para una revisión continua de los gastos asociados a las políticas actuales.

2.2 El presupuesto base de ingresos

El presupuesto base de ingresos supone la proyección en el futuro de los ingresos actuales ante la hipótesis que no se produce ninguna reforma o cambio legislativo significativo y teniendo en cuenta un potencial marco económico y social. Para realizar esta proyección de ingresos se da un requisito previo imprescindible: el análisis detallado y la comprensión del comportamiento de los ingresos, así como de los aspectos o hechos que influencian de manera destacada. Por otro lado, a menudo gran parte de los ingresos de la Administración se encuentran fuertemente vinculados a factores económicos y sociales y, de esta manera, hay que analizar el vínculo, así como la realización de previsiones de estos factores vinculados.

Con el fin de hacer estas proyecciones de ingresos existe una gran variedad de técnicas o métodos de naturaleza diversa. Las principales técnicas se pueden agrupar en las siguientes categorías:[12]

- Técnicas cualitativas: se basan en el supuesto de que la experiencia, el juicio, la intuición y la capacidad analítica para interpretar patrones y tendencias del ser humano son la mejor herramienta para hacer previsiones de ingresos.
- Técnicas cuantitativas: se basan en el supuesto de que existe una relación histórica entre el ingreso y determinados factores que lo influencian, relación que se puede representar o modelizar matemáticamente y se supone que permanecerá invariable para los períodos para los cuales se quiere hacer la proyección. Las técnicas cuantitativas se pueden llegar a subclasificar en los métodos siguientes: 1) Métodos extrapolativos: se caracterizan por utilizar valores pasados del propio ingreso con el fin de modelizar el comportamiento histórico y realizar proyecciones;[13] 2) Métodos causales (o econométricos): asumen que el comportamiento del ingreso se explica en función del comportamiento de una variable externa o más de una. Este vínculo es modelizado y, con la hipótesis que la relación permanecerá invariable, se proyectan los valores futuros del ingreso; 3) Otros métodos utilizados ocasionalmente en la realización de proyección de ingresos, como la microsimulación tributaria.[14]

En la Generalitat de Catalunya, la proyección del presupuesto base de ingresos, así como las propias estimaciones incluidas en los escenarios y los presupuestos anuales, han ido mostrando en los últimos años unas mejoras técnicas y un mayor desglose y capacidad informativa. En relación con este último aspecto, hay que destacar la relevancia y sistematización alcanzada en cuanto a la diferenciación entre los ingresos finalistas y los ingresos no finalistas.

A diferencia del presupuesto base de gastos, la proyección del presupuesto base de ingresos de la Generalitat de Catalunya ha mantenido en todo momento el mismo alcance temporal y perímetro institucional que los escenarios presupuestarios a medio plazo.

En la proyección del presupuesto base de ingresos de la Generalitat de Catalunya intervienen una gran cantidad de unidades y departamentos. La agrupación y participación de estos depende de la diferenciación entre:

12. Tal como se expone en B. Bloom y S. Guajardo, *Revenue Analysis and Forecasting*, Government Finance Officers Association Budgeting Series, volumen 2, 2001.

13. La mayor parte de estos métodos forman parte de las llamadas técnicas de análisis y predicción de series temporales.

14. Basada principalmente en la explotación intensiva de datos fiscales detallados y el uso de inferencias o extrapolaciones.

- Ingresos con gestión centralizada: para la proyección de estos ingresos intervienen la Dirección General de Tributos y Juego, la Dirección General de Asuntos Económicos y la Dirección General de Presupuestos.[15]
- Ingresos con gestión descentralizada: la proyección de estos ingresos la hacen esencialmente los diferentes departamentos y unidades, los cuales son los propios gestores y perceptores.

En cuanto a técnicas y metodología de las proyecciones del presupuesto base de ingresos, hay que mencionar que tradicionalmente se habían utilizado combinaciones de técnicas cualitativas, métodos cuantitativos extrapolativos y microsimulaciones. A partir del escenario presupuestario a medio plazo 2010-2012, se empezaron a llevar a cabo los primeros pasos para aplicar modelizaciones econométricas en los principales ingresos impositivos y, en especial, en los más sensibles a la evolución de la economía y de determinados sectores específicos.

Para mejorar la precisión y solidez de las proyecciones del presupuesto base de ingresos, recientemente se han iniciado trabajos dentro del Departamento de Economía y Conocimiento para modelizar/parametrizar (mediante diversas aproximaciones metodológicas) el comportamiento de los principales ingresos impositivos y alcanzar un cierto consenso en cuanto a su comportamiento y valores futuros.

3 Conclusiones

Los presupuestos base, al proporcionar la proyección de las implicaciones presupuestarias de las decisiones actuales, proporcionan una información clave para la planificación y toma de decisiones presupuestarias, permiten analizar la sostenibilidad de las políticas actuales y son un marco de referencia en cuanto a la consideración de cambios hacia estas. Los presupuestos base a menudo suponen un elemento central en la elaboración de los escenarios presupuestarios a medio plazo y de los presupuestos anuales, como así se comprende de la experiencia comparada.

La Generalitat, dentro de su proceso de reforma presupuestaria, se encuentra en proceso de implementación de la proyección del presupuesto base dentro de su sistema de escenarios presupuestarios a medio plazo, primeramente con una aproximación en los escenarios 2008-2010 y, posteriormente, ya de forma completa, en los escenarios 2010-2012.

Por el lado de los ingresos pero sobre todo por el de los gastos, se ha detectado la necesidad de introducir mejoras a fin de que estas proyecciones puedan ofrecer, plenamente, sus grandes ventajas. Las mejoras que hay que introducir se centran en un perfeccionamiento de las metodologías de cálculo, en un mayor apoyo y colaboración con los departamentos y entidades, una organización más adecuada del proceso y un mejor sistema de tratamiento y gestión de la información.

Se considera imprescindible avanzar en los ámbitos mencionados a fin de que los presupuestos base, y consiguientemente los escenarios presupuestarios a medio plazo, supongan una herramienta útil y relevante para la toma de decisiones presupuestarias en la Generalitat de Catalunya y facilitar que se cumplan mejor los objetivos de disciplina fiscal y estabilidad presupuestaria y eficiencia asignativa.

15. La Dirección General de Presupuestos, además de realizar proyecciones internas propias, es la encargada de gestionar y coordinar el proceso, la Dirección General de Tributos y Juego proporciona proyecciones en cuanto a ingresos tributarios gestionados por la Generalitat de Catalunya y la Dirección General de Asuntos Económicos facilita los ingresos procedentes de los fondos europeos y los ingresos tributarios gestionados por la Administración general del Estado.

Los escenarios presupuestarios a medio plazo y la experiencia de la Generalitat de Catalunya

Esther Pallarols i Llinàs
Dirección General de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya

1 Introducción

Los escenarios presupuestarios son el instrumento que tiene que garantizar que la actuación del Gobierno es sostenible a medio plazo y que es compatible con los objetivos de disciplina fiscal. Permiten visualizar cuál es el impacto futuro de las decisiones presentes y contribuyen a asegurar que los recursos se destinan a los programas que son más prioritarios y que proporcionan resultados.

Los escenarios presupuestarios a medio plazo son uno de los grandes ejes de la reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya iniciada el año 2005, junto con el desarrollo del presupuesto orientado a resultados.

En la Generalitat de Catalunya el presupuesto orientado a resultados se empezó a implantar en los presupuestos para el año 2006 y los primeros escenarios presupuestarios vinculados al proceso de reforma se elaboraron para el período 2008-2010. En este artículo se propone revisar la experiencia de los escenarios presupuestarios en la Generalitat de Catalunya. En el apartado siguiente se hace un breve repaso de los aspectos más teóricos de los escenarios presupuestarios a medio plazo.[1] A continuación se analizan los tres escenarios elaborados hasta el momento y, finalmente, en el apartado de perspectivas de futuro, se hace una valoración de la experiencia y se proponen las líneas de mejora.

2 Los escenarios presupuestarios a medio plazo

En términos generales, los escenarios presupuestarios se suelen formular a medio plazo, en un horizonte de tres a cinco años, normalmente se actualizan cada año y están formados por un escenario ma-

1. Para una revisión más exhaustiva, véase "La pressupostació *top-down* i els escenaris pressupostaris pluriennals: aspectes teòrics i experiència comparada", de Jordi Baños i Rovira, *Papers de Treball* del Departamento de Economía y Conocimiento, número 5/2008.

croeconómico, un escenario fiscal, un escenario de ingresos y un escenario de gasto.

El escenario macroeconómico comprende las previsiones de las principales macromagnitudes (población, PIB, IPC, deflactor del PIB, ocupación, etc.). La importancia de estas previsiones macroeconómicas y del contexto económico que exponen recae en el hecho de que son las variables clave para explicar el comportamiento futuro de los ingresos y los gastos. Adicionalmente, en muchos países, como por ejemplo España,[2] las previsiones económicas, y más concretamente la previsión de evolución del producto interior bruto, también se utilizan para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

El escenario fiscal establece el objetivo de déficit o superávit que se fija para las administraciones públicas y el escenario de endeudamiento que se deriva. De esta manera se establece cuál es la diferencia máxima que puede haber entre los ingresos y los gastos no financieros y se tiene que financiar esta diferencia. El escenario fiscal viene determinado por el contexto económico y las políticas anticíclicas y de consolidación fiscal que se llevan a cabo y por las restricciones que imponen las leyes de estabilidad presupuestaria, las cuales, en términos generales, obligan a fijar objetivos de superávit en períodos de expansión económica y permiten déficits en períodos de estancamiento o de recesión.

El escenario de ingresos comprende las previsiones de los ingresos y diferencia entre ingresos finalistas y no finalistas y, en algunos casos, entre ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios o vinculados al ciclo económico. El tratamiento diferenciado de los recursos disponibles permite mejorar la asignación y gestión de los recursos, dado que los recursos finalistas quedan directamente vinculados al gasto y no competen a la asignación de recursos generales.

El escenario de gastos viene determinado por el resultado de la combinación del escenario de ingresos y el escenario fiscal, y el resultado de esta combinación indica cuál es el límite del gasto. En este límite se pueden diferenciar los límites de gasto no financiero y gasto financiero. El límite del gasto no financiero se puede desagregar, a su vez, en sublímites, ya sea departamentos o ministerios, funciones de gasto o programas. Incluso se pueden aplicar límites sobre determinados gastos como, por ejemplo, los gastos de personal o los gastos de funcionamiento de los servicios de administración general. Con respecto a la fuerza de estos límites, pueden ser meramente orientativos de los presupuestos futuros, pueden ser fijos para el presupuesto del primer año del escenario y orientativos para el resto de años o pueden ser inamovibles durante la vigencia de los escenarios. En algunos países, como es el caso de Francia, estos límites toman fuerza de ley.[3]

Con el fin de poder fijar todos estos límites, hay que disponer de muy buena información sobre el coste futuro de las políticas actuales, el coste de las nuevas iniciativas y el margen disponible para introducir medidas de ahorro que liberen recursos de las políticas actuales para poder dedicarlos a nuevas actuaciones. En definitiva, hay que construir lo que se llama presupuesto base.[4]

A fin de que los escenarios se conviertan en una herramienta plenamente efectiva, es necesaria una implicación política al más alto nivel y que los límites departamentales —o los que se hayan fijado— no se entiendan como un techo garantizado a partir del cual se inicia la negociación para conseguir más recursos durante el proceso de elaboración del presupuesto anual, sino como una propuesta que se tiene que revisar globalmente en caso de que aparezcan nuevas necesidades no previstas durante la negociación presupuestaria.

2. Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria (BOE número 313, de 31 de diciembre de 2007). Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, modificada por la Ley orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

3. *Loi nº 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.*

4. Para una explicación más detallada sobre la construcción del presupuesto base y la aplicación en la Generalitat, véase el artículo de este dossier "La proyección del presupuesto base de ingresos y gastos: la experiencia de la Generalitat y posibles líneas de mejora".

Finalmente, los escenarios presupuestarios se tienen que concebir como una pieza más del ciclo presupuestario y no como un ejercicio aislado al inicio del proceso de elaboración del presupuesto sobre el cual no se produce ninguna reconciliación. Tienen que ser el marco sobre el cual se elabora el presupuesto y se hace la asignación de recursos y también tienen que ser el elemento de referencia para valorar las modificaciones presupuestarias o las nuevas propuestas de gastos que surgen durante el año.

3

La experiencia de la Generalitat de Catalunya

Hasta el año 2007, la elaboración de los escenarios presupuestarios en la Generalitat de Catalunya se había hecho de manera centralizada desde el Departamento de Economía y consistía en un documento que resumía, para cada departamento, el gasto del presupuesto vigente clasificado por capítulos, con algún detalle de los compromisos plurianuales más significativos y las transferencias corrientes o de capital nominativas de las cuales el departamento era responsable. La proyección del gasto se hacía a partir de hipótesis sobre revisión de precios y de mantenimiento de los compromisos plurianuales. Estos escenarios permitían tener una primera valoración de cuáles eran las necesidades de recursos para los tres años siguientes.

A partir del año 2007, a raíz del proceso de reforma presupuestaria antes mencionado, se iniciaron los primeros trabajos para elaborar de manera formal unos escenarios presupuestarios a medio plazo con la participación de los departamentos e integrados dentro del proceso de elaboración del presupuesto anual.

Así, los escenarios presupuestarios 2008-2010 se elaboraron para el ámbito de los departamentos de la Generalitat, los fondos no departamentales, el Servicio Catalán de la Salud (CatSalut), el Instituto Catalán de la Salud (ICS) y el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS), y se solicitó información sobre los principales objetivos y las líneas de actuación para el periodo que comprende el escenario y sobre las propuestas de gasto detalladas por servicio, política y capítulo. Con respecto a la anualidad 2008, se pidió el detalle de la construcción del presupuesto base y la explicación de las variaciones propuestas.

Paralelamente, se trabajó en la construcción del escenario de ingresos, por lo cual se contó con la colaboración de la Dirección General de Tributos y de la Dirección General de Análisis y Política Económica. Posteriormente, se añadió la información de los departamentos y entidades, previamente contrastada, para obtener el escenario completo de previsión de ingresos finalistas y no finalistas.

Con respecto al escenario fiscal, el objetivo de déficit lo determinaron las leyes de estabilidad presupuestaria y los acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde había representantes de todas las consejerías de finanzas de las comunidades autónomas y del Ministerio de Economía y Hacienda. En este caso, el Plan de reequilibrio económico y financiero 2005-2008 afectó el presupuesto de la Generalitat de Catalunya para el año 2008.

La previsión de ingresos, combinada con el escenario fiscal permitido, determinaba el límite del gasto no financiero a cargo de recursos generales. Este límite es el que se incorporó de manera prudente y orientativa en las instrucciones de los formularios que tenían que rellenar los departamentos y las entidades, y se mantuvo un fondo pendiente de distribución que se tendría que concretar durante la negociación presupuestaria. Los criterios generales que se fijaron para limitar las propuestas de gasto fueron los siguientes: el Departamento de Economía fijaba el capítulo 1, los gastos de los capítulos 2-4 no se podían incrementar más de un 3% y el conjunto de gasto de los capítulos 1-8 no podía aumentar más de un 5%.

Los escenarios 2009-2011 se elaboraron siguiendo la línea desde escenarios anteriores, pero intentando corregir las carencias. En particular, y con respecto a la petición de información en los departamentos, se mejoró la identificación de gastos financiados a cargo de recursos generales y a cargo de recursos finalistas, así como también la identificación de las asignaciones

presupuestarias que se preveían detrás de las actuaciones principales del presupuesto. Por otra parte, se eliminó el requerimiento de calcular el presupuesto base de gastos para poder mejorar la técnica de cálculo y la solidez de las estimaciones realizadas por los departamentos.

Con respecto a los límites del gasto no financiero, solo se fijó un límite sobre los gastos de personal con un importe exacto para cada departamento; para el resto de gastos se recomendó un crecimiento compatible con un escenario financiero de continuidad.

Los escenarios presupuestarios 2010-2012 han sido los primeros que se han hecho de acuerdo con la orden de elaboración de los presupuestos.[5] Introducen un cambio conceptual muy significativo: el escenario de gastos de cada departamento se clasifica entre presupuesto base y nuevas iniciativas. Teniendo en cuenta el cambio de metodología, se hace una sesión de trabajo con los responsables de planificación y gestión económica de los departamentos.

El ámbito de los escenarios presupuestarios 2010-2012 también se ha modificado y ampliado con dos entidades autónomas administrativas, el Servicio de Ocupación de Cataluña y el Consejo Catalán del Deporte, porque tienen un alto porcentaje del presupuesto vinculado a compromisos futuros de gasto.

Aparte de recuperar el concepto de presupuesto base, se introduce por primera vez el concepto de nueva iniciativa. El presupuesto base se calcula de manera centralizada desde el Departamento de Economía, en un intento de estimar los gastos necesarios para llevar a cabo el mismo volumen de servicios públicos que el año base, aunque con ciertas limitaciones, vistas las características de la información disponible de manera centralizada.

Con respecto a las nuevas iniciativas, los departamentos y las entidades han tenido que hacer las propuestas siguiendo unas determinadas tipologías: nuevas iniciativas (actuaciones o servicios nuevos), ampliación significativa de los servicios o actuaciones ya existentes el año base y renovación de compromiso de carácter recurrente que finaliza durante el año 2009 y no tiene continuidad en el cálculo del presupuesto base. Adicionalmente, se ha pedido a los departamentos que prioricen sus propuestas de acuerdo con unos criterios determinados:

1. la renovación de compromisos de carácter recurrente que finalizan el año 2009,
2. los compromisos de gasto adquiridos durante el 2009 que no tienen cabida en el presupuesto base y
3. el resto de las nuevas iniciativas.

Esta tipología es indicativa de las carencias del presupuesto base.

Uno de los progresos más relevantes ha sido la necesidad de identificar cuáles son los gastos de funcionamiento asociadas a la puesta en funcionamiento de los proyectos de inversión que se propone iniciar.

El volumen total de propuestas de cada departamento no difiere sustancialmente de las propuestas de los años anteriores, pero este cambio de metodología permite mejorar el encaje entre las propuestas departamentales y el límite del gasto no financiero, para mejorar el proceso de asignación de los recursos. Con la finalidad de contribuir desde un punto de vista técnico a este proceso, se ha desarrollado una herramienta para valorar las propuestas de nuevas iniciativas realizadas por los departamentos que consiste en un cuestionario con puntuación que valora el encaje de la propuesta con las prioridades del Gobierno. Los datos principales facilitados por los departamentos se incorporan a los informes departamentales que se elaboran con motivo de las reuniones de negociación del presupuesto.

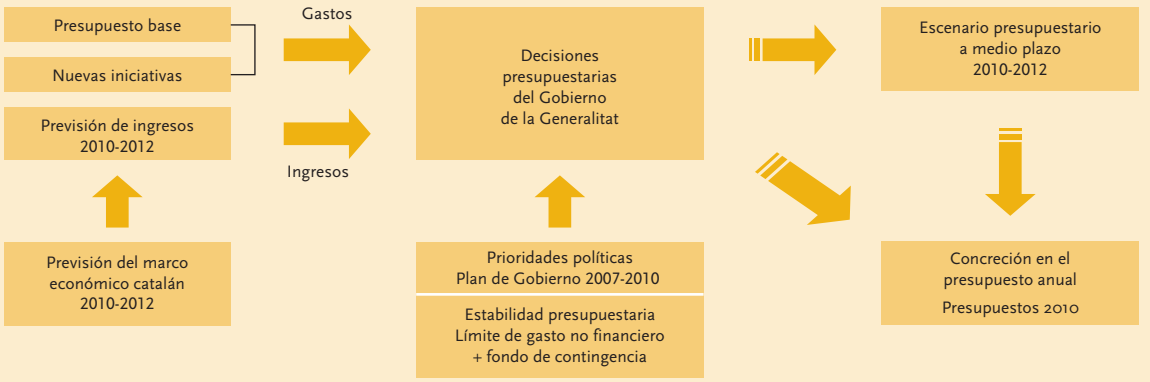
A modo de resumen, el gráfico 1 muestra el esquema básico de elaboración de los escenarios presupuestarios 2010-2012.

Siguiendo este esquema, se observa que, por una parte, se obtienen las propuestas de gasto de los departamentos y, por otra, las disponibilidades presupuestarias determinadas por las previsiones de ingresos y

5. Orden ECF/183/2009, de 8 de abril, por la que se dictan las normas para elaborar los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el año 2010 (DOGC número 5359, de 15 de abril de 2009).

Gráfico 1

Esquema de elaboración de los escenarios 2010-2012 y del presupuesto 2010


Presupuesto base
Nuevas iniciativas
Previsión de ingresos 2010-2012
Previsión del marco económico catalán 2010-2012
Gastos
Ingresos
Decisiones presupuestarias del Gobierno de la Generalitat
Prioridades políticas Plan de Gobierno 2007-2010
Estabilidad presupuestaria Límite de gasto no financiero + fondo de contingencia
Escenario presupuestario a medio plazo 2010-2012
Concreción en el presupuesto anual
Presupuestos 2010

los objetivos de estabilidad presupuestaria. Como es esperable, las propuestas siempre superan el límite del gasto no financiero reducido por el importe que se tiene que reservar para el fondo de contingencia; por lo tanto, es necesario que el Gobierno, de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Gobierno, acuerde cuáles de estas propuestas tienen cabida en el escenario y cuáles no. Estas decisiones presupuestarias se llevan a cabo durante el proceso de negociación previo a la elaboración del presupuesto. Por este motivo, no es hasta la concreción del presupuesto anual que finalmente se observa cuál es la piorización realizada.

4 Perspectivas de futuro

El objetivo de elaborar los escenarios presupuestarios es disponer de un escenario presupuestario global de la Generalitat y de planificación estratégica de cada departamento, que identifique, con respecto a los gastos, el impacto presupuestario de los compromisos actuales y el coste y el impacto presupuestario de las nuevas políticas y, con respecto a los ingresos, cuáles son los ingresos finalistas gestionados por cada departamento y que, por lo tanto, no forman parte de la bolsa de recursos generales que hay que asignar. Tiene que servir de marco de mejora del proceso de elaboración de los presupuestos y también tiene que servir de límite a la tramitación de nuevas iniciativas durante el año (iniciativas legislativas, planes, contratos programa) y a la tramitación de gastos plurianuales a cargo de ejercicios futuros. Finalmente, hay el propósito de que la información de los escenarios presupuestarios pueda integrarse dentro de la documentación que acompaña la tramitación del proyecto de ley de presupuestos.

En el contexto de consolidación fiscal actual, en el cual es necesario llevar a término fuertes ajustes del gasto con el fin de cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria y con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el escenario presupuestario es el elemento clave que permite que los ajustes puedan ser más eficientes –dado que se pueden aplicar con una perspectiva a medio plazo– y que se puedan establecer límites departamentales, sectoriales y para las entidades del sector público que sean concordantes con las prioridades del Gobierno.

Con respecto a la información necesaria para elaborar los escenarios, hasta ahora se han hecho importantes progresos en la identificación de los ingresos finalistas; con todo, el paso definitivo de poder identificarlos directamente sobre el sistema de información

y gestión económica y financiera de la Generalitat (GECAT). También ha comportado un gran progreso para la información de los escenarios el desarrollo de un módulo de proyectos de gasto dentro del GECAT que incluye, en una primera fase, toda la programación de todos los compromisos de gasto a cargo de ejercicios futuros y todos los proyectos de gasto de capital. Los otros aspectos positivos que hay que destacar son la mejora de los aspectos teóricos para la implantación del presupuesto base y del sistema de nuevas iniciativas y también las primeras estimaciones realizadas por los departamentos y entidades, que han facilitado que los analistas presupuestarios de la Dirección General de Presupuestos conozcan mejor el coste de la actividad de cada departamento y el impacto futuro de las iniciativas que se quieren llevar a cabo.

Con respecto a las tareas pendientes, quizás la más relevante es la incorporación de límites generales de gasto no financiero para las anualidades $t+2$ y $t+3$ del escenario, que sean compatibles con el presupuesto acordado por $t+1$, que puedan ser revisados de manera transparente durante la elaboración de los escenarios siguientes, que puedan incorporarse como parte de la documentación que acompaña la tramitación de los presupuestos y que puedan servir de límite a la tramitación de nuevas iniciativas durante la ejecución presupuestaria.

Paralelamente, es muy urgente avanzar en la planificación correcta de los proyectos de inversión, integrando en un sistema de información el gasto de inversión y el gasto asociado a su entrada en funcionamiento.

Finalmente, hay que continuar impulsando los espacios de formación y colaboración, para compartir experiencias y acordar procesos y nomenclaturas y mejorar las técnicas tanto de análisis como de previsión.

La experiencia de la gestión centralizada de la tesorería (*cash pooling*)

Isabel de Diego Levy-picard
Dirección General de Política Financiera, Seguros y Tesoro de la Generalitat de Catalunya*

1 Antecedentes y normativa

El sector público de la Generalitat presenta una estructura compleja y atomizada. Además de la propia Administración de la Generalitat, está integrado por un elevado número de entidades con personalidad jurídica y presupuesto propio, que toman formas jurídicas diferentes. Concretamente hay:

- entidades autónomas de carácter administrativo,
- entidades autónomas de carácter comercial y financiero,
- entidades de derecho público sometidas al derecho privado,
- sociedades mercantiles con participación total o mayoritaria de la Generalitat de Catalunya,
- consorcios con participación mayoritaria de la Generalitat de Catalunya y
- fundaciones con participación total o mayoritaria de la Generalitat de Catalunya.

Todo este mosaico de entidades que, desde el punto de vista de la descentralización y la especialización, tiene unas ventajas evidentes también presenta inconvenientes, entre otros, la dispersión de recursos de la tesorería que dificulta su la gestión. Esta situación provocaba que mientras la tesorería de la Generalitat tenía que recurrir al endeudamiento para hacer frente a sus gastos, muchas entidades públicas tenían excedente de tesorería con saldos en cuenta importantes e incluso con inversiones financieras temporales, que provocaban una situación recurrente de ineficiencia.

En este sentido, el Informe de evaluación de la gestión de la Generalitat (Acuerdo de Gobierno de enero de 2004) recomendaba optimizar los recursos de tesorería de todo el sector público empresarial y los organismos utilizando herramientas como el sistema de compensación automática de saldos.

* Actualmente es directora general de Planificación y Seguimiento de Inversiones Estratégicas de la Generalitat de Catalunya.

Por otra parte, en el Plan de mejora de la Generalitat, el endeudamiento elaborado por la Dirección General de Política Financiera y la Dirección General de Presupuestos para el período 2004-2007 establece que uno de los objetivos es la optimización de la gestión de tesorería. Asimismo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomienda crear una cuenta única de tesorería en la Administración pública.

Así, el año 2006 se acuerda implantar un sistema de centralización de tesorería (*cash pooling*), que se recoge en el artículo 22 de la Ley 5/2007, de 4 de julio, de medidas fiscales y financieras, modificado posteriormente por la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y financieras, con la redacción siguiente: "Con el objetivo de optimizar la gestión de tesorería del conjunto del sector público de la Generalitat, y de acuerdo con el artículo 57.3 del Texto refundido de la Ley de finanzas públicas, los órganos competentes en materia de tesorería tienen que dictar las instrucciones correspondientes para concretar las medidas acordadas por el Departamento de Economía y Finanzas con la finalidad de centralizar los saldos de todas las entidades clasificadas o susceptibles de ser clasificadas como Administración pública de la Generalitat según los criterios metodológicos del sistema europeo de cuentas (SEC 95), así como los de las otras entidades en las cuales la participación de la Generalitat, de forma directa o indirecta, es mayoritaria".

2 Diseño y funcionamiento del sistema

Un sistema de gestión de la tesorería corporativa basada en la centralización de tesorería permite lo siguiente:

- disminuir el endeudamiento financiero y comercial de la tesorería de la Generalitat,
- reducir el gasto financiero,
- optimizar los recursos de la tesorería de todo el sector público,
- aumentar la capacidad de negociación con las entidades financieras,
- disminuir los saldos de los bancos y reducir los saldos ociosos,
- mejorar las condiciones de los servicios o productos financieros de las entidades bancarias y
- simplificar el mapa bancario.

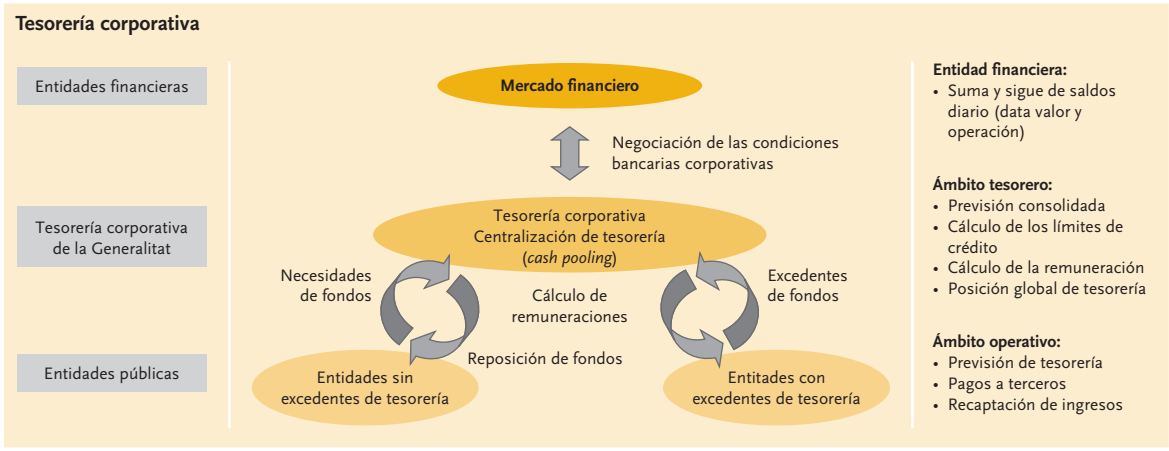
Para implantar este modelo en la Generalitat, primero se convocó un concurso el año 2006 de desarrollo informático del módulo de gestión de tesorería centralizada. En segundo lugar, se convocó un concurso entre las entidades financieras en el cual se planteaban ofertas de condiciones de pólizas de crédito e importe, todo tipo de productos financieros, cobertura informática, entre otros, que se adjudicó a tres entidades financieras (dos cajas y un banco). El gráfico 1 resume el funcionamiento del sistema.

La tesorería corporativa tiene cuenta en las tres entidades financieras prestamistas del servicio, que están ligadas a una cuenta corriente de crédito.

Cuando las entidades públicas se adhieren a la centralización de tesorería firman el convenio con la entidad financiera con la que quieren trabajar (solo una) y un protocolo de funcionamiento con la tesorería corporativa en el cual se definen las condiciones (importes mínimos, cuentas fuera de la centralización de tesorería, póliza, etc.). Con esta entidad financiera tendrán una cuenta tesorera por la cual se realizarán todos los pagos y cobros. Podrán tener cuentas fuera del sistema de centralización de tesorería en caso de que la cuenta esté ligada a algún préstamo o bien sea una cuenta de ingresos restringidos que recaude tasas, cánones y precios públicos.

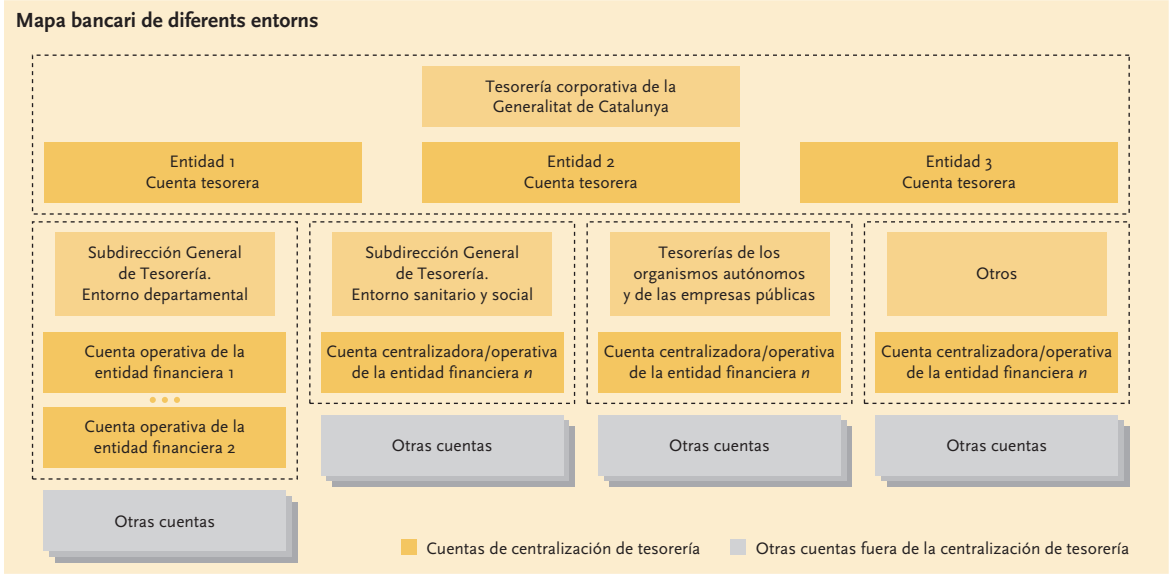
Las cuentas de las entidades adheridas al sistema acaban el día con saldo cero y al día siguiente se repone el saldo de lo que realmente se necesita para pagar. Si las entidades integradas en el sistema tienen excedentes de tesorería por ingresos diferentes de las transferencias o aportaciones que les haga la Generalitat, por contraprestación de bienes y servicios, tasas o fondos europeos, obtienen una remuneración por parte de la tesorería corporativa. De la misma manera, las entidades que necesitan fondo

Gráfico 1



Fuente: Departamento de Economía y Conocimiento.

Gráfico 2


Mapa bancari de diferents entorns
Tesorería corporativa de la Generalitat de Catalunya
Entidad 1
Cuenta tesorera
Entidad 2
Cuenta tesorera
Entidad 3
Cuenta tesorera
Subdirección General de Tesorería. Entorno departamental
Subdirección General de Tesorería. Entorno sanitario y social
Tesorerías de los organismos autónomos y de las empresas públicas
Otros
Cuenta operativa de la entidad financiera 1
Cuenta operativa de la entidad financiera 2
Cuenta centralizadora/operativa de la entidad financiera n
Cuenta centralizadora/operativa de la entidad financiera n
Cuenta centralizadora/operativa de la entidad financiera n
Otras cuentas
Otras cuentas
Otras cuentas
Otras cuentas
Cuentas de centralización de tesorería
Otras cuentas fuera de la centralización de tesorería

Fuente: Departamento de Economía y Conocimiento.

en un momento determinado disponen de la póliza corporativa por la cual la tesorería corporativa cobra por los días en los que se ha dispuesto.

Todas estas cuentas operativas tienen fijado un margen mínimo de saldo para poder hacer frente a imprevistos, recibos de suministro, pequeños gastos, etc. El gráfico 2 muestra el mapa bancario resultante en los diferentes entornos (ámbitos del sector público de la Generalitat) en los que se diferencia la tesorería corporativa.

Con el fin de definir la estrategia financiera de tesorería corporativa, tanto a largo plazo como a medio plazo, se requiere que las entidades integradas en el sistema envíen lo siguiente:

- un presupuesto de ingresos y de gastos de tesorería anual por meses y
- al inicio del mes, la previsión de tesorería de los próximos tres meses.

Para determinar las necesidades financieras consolidadas de todo el sector público adherido al sistema de centralización de tesorería a corto plazo, las entidades públicas adheridas envían la previsión semanal por días, que serán las previsiones definitivas de las necesidades de pagos y de ingresos. Todas estas comunicaciones y previsiones de tesorería se realizan telemáticamente y se consolidan de forma automática.

3

Implantación del sistema de centralización de tesorería y situación actual

Con el objetivo de minimizar el impacto sobre la operativa diaria de la tesorería se definieron tres fases:

Fase I. Definir el modelo de optimización de la tesorería (septiembre de 2006 - noviembre de 2006): integración de las previsiones de las entidades y la tesorería corporativa, definición de los flujos de fondo entre las tesorerías, estructuración del mapa bancario, integración con el sistema de contabilidad presupuestaria y definición del Plan de gestión del cambio.

Fase II. Seleccionar las entidades financieras y el desarrollo tecnológico (noviembre de 2006 - abril de 2007). También se elaboraron los protocolos de funcionamiento entre la tesorería y las entidades del sistema y se implantó el sistema a las entidades piloto, que fueron un total de 13, y se desarrolló el plan de gestión del cambio. Las entidades piloto que se escogieron fueron las más grandes y complicadas, pero también eran las que tenían más excedentes de tesorería por lo cual en seguida se vieron resultados positivos en la implantación del sistema.

Fase III. Extensión del modelo al resto de entidades públicas y consolidación del sistema (mayo de 2008 - diciembre de 2009), con las siguientes actuaciones:

- dar apoyo postarranque a las entidades públicas incorporadas en el sistema,
- consolidar los procesos desarrollados en el sistema de centralización de tesorería,
- planificar la extensión del nuevo modelo de gestión a todas las entidades públicas,
- formar a los usuarios y
- desarrollar un segundo nivel de centralización de tesorería.

De esta manera se consolida una serie de cambios organizativos y funcionales:

- centralizar la mayor parte de las operaciones bancarias del sector público de la Generalitat: se ha pasado de nueve a tres entidades financieras de referencia, que ha permitido mejorar la gestión y el control de las operaciones bancarias;
- disminuir el número de entidades financieras a solo una, con la que operan las entidades públicas, y
- profesionalizar el área de tesorería de las entidades que se ha integrado y extender el modelo a los sistemas de gestión intragrupo de entidades públicas.

La obtención diaria de la posición de la tesorería consolidada de la Generalitat ha facilitado la toma de decisiones, y la mejora de la accesibilidad de la información de tesorería otorga más capacidad de seguimiento y reacción para optimizar los excedentes de tesorería.

A 31 de diciembre del 2009 estaban adheridas al sistema de gestión centralizada un total de 120 entidades públicas, y durante el año 2010 se han ido incorporando algunas entidades que faltaban, si bien, hoy por hoy, han quedado fuera del sistema las universidades públicas y las que, por su dimensión y presupuesto, no se considera necesario que se incorporen.

Cabe destacar la gestión del cambio realizada ya que algunas entidades manifestaron reticencias para adherirse al sistema, por una parte, por el miedo a que en un momento determinado no se pudiera hacer frente en los pagos, sobre todo los urgentes, y, por otra parte, por la resistencia a perder autonomía a la hora

de decidir la entidad financiera con la cual poder trabajar y la colocación de fondo. Sin embargo, estas resistencias se han reducido considerablemente con la ausencia de problemas en los pagos y al comprobar la simplificación que suponía en la gestión de tesorería y las ventajas en los precios de las pólizas y otros productos financieros.

4

Beneficios económicos y operativos de la implantación del sistema de centralización de tesorería

Se pueden distinguir dos tipos de beneficios obtenidos por la implantación del sistema de centralización de tesorería: los económicos y los operativos. Los beneficios económicos se centran sobre todo en el ahorro neto obtenido y los operativos se centran más en la simplificación de procedimientos y del mapa bancario. A estas alturas se han hecho estudios sobre los beneficios del sistema para cada uno de los ejercicios de funcionamiento de la centralización de tesorería (a partir de mayo del 2007, 2008 y 2009), si bien solo se han cuantificado los más directos: los beneficios económicos de la tesorería corporativa. No se ha hecho un estudio individualizado por entidad pública de forma sistemática.

4.1

Para la tesorería corporativa

Con la consolidación de los flujos tesoreros positivos y negativos, el conjunto de entidades integradas ha aportado mensualmente una media de 262 millones de euros a la tesorería corporativa, lo cual ha permitido reducir el endeudamiento a corto plazo de la Administración. Por otra parte, tanto los impactos económicos directos como las mejoras operativas han facilitado la toma de decisiones, que han permitido reducir el importe medio de los saldos corporativos concretamente en 126 millones de euros en relación con los del 2006.

El beneficio económico obtenido se estructura en cinco conceptos:

1. Mejora de las condiciones de la póliza de crédito a causa de la negociación centralizada (durante el 2009 se consiguió reducir en 79 puntos porcentuales el tipo de interés de las pólizas de la Generalitat).
2. Ahorro en días valor en las disposiciones y amortizaciones de póliza (antes hacían falta tres días para realizar los procesos administrativos previos). Actualmente, los movimientos se hacen de forma automática: cualquier saldo positivo al final del día se utiliza para amortizar póliza. Este ahorro ha permitido incrementar los importes amortizados, reducir el uso de las pólizas y, por lo tanto, de los gastos financieros.
3. Ahorro en días valor en las transferencias bancarias hechas entre la Generalitat y las entidades públicas o bien entre ellas mismas, ya que todo se hace el mismo día y, por lo tanto, se han eliminado los saldos bancarios por este concepto. Hay que recordar que antes de la implantación del sistema estos excedentes quedaban unos trece días de media en cuentas bancarias antes de que las entidades aplicaran las transferencias recibidas para hacer los pagos correspondientes.
4. Mejor remuneración en las cuentas corrientes y en la colocación de excedentes derivada de la sinergia de grupo.
5. Disminución de los costes de los servicios bancarios como comisiones por transferencias al extranjero, comisiones por avales o cobro por tarjetas. Concretamente, durante el 2009 estas últimas comisiones se han reducido en 175 puntos porcentuales.

Por lo tanto, los beneficios económicos se han calculado teniendo en cuenta tanto el ahorro de gastos[1] (reducción del coste de la póliza, incremento en la

1. Se compara el coste real de los servicios bancarios de la Generalitat con la estimación del coste que se habría tenido durante los ejercicios 2007, 2008 y 2009 sin la implantación del sistema de centralización de tesorería.

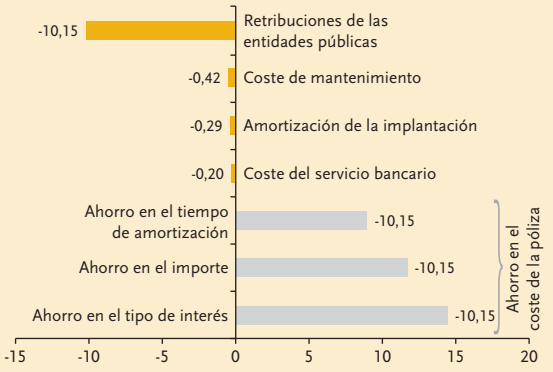
remuneración de las cuentas, ahorro en las transferencias y reducción de los costes de los servicios financieros) como el aumento de los ingresos. A la cantidad resultante se resta el coste que cobran las entidades financieras por la prestación del servicio, la amortización del coste del proyecto informático y de consultoría y la retribución del dinero aportado por las entidades públicas al sistema de los cuales se han restado los costes de la instalación y mantenimiento del sistema. El gráfico 3 muestra el desglose de este beneficio, que en el 2009 supera los 24 millones de euros.

Por otra parte, los beneficios operativos se estructuran en cuatro conceptos:

1. Mejora en la planificación, la información y el control dado que también mejora la visibilidad de los flujos de tesorería, se desarrolla una mayor fluidez en la comunicación bancaria a causa de la centralización de procesos y se obtienen unas previsiones de liquidez más fiables por el hecho de tener toda la información en tiempo real.
2. Simplificación del mapa bancario, que facilita reducir el tiempo de negociación y revisión de las condiciones bancarias y el control de los saldos.
3. Simplificación de procesos gracias a la centralización y automatización de la operativa diaria, lo cual genera menos gasto administrativo y permite una gestión más rápida y eficaz.
4. Mejora en el posicionamiento organizativo y estructural: la nueva estructura permite una gestión de la tesorería más integrada de las entidades públicas, un mayor seguimiento de la evolución de su presupuesto y un *feedback* informativo, pero sobre todo proporciona herramientas para hacer frente a nuevos procesos de optimización de la tesorería corporativa.

Gráfico 3

Impacto económico del sistema de tesorería corporativa de la Generalitat, 2009 (millones de euros)



Fuente: Departamento de Economía y Conocimiento.

4.2 Para las entidades públicas adheridas al sistema

Los beneficios económicos para las entidades públicas son de tres tipos:

1. Disminución de transferencias entre entidades financieras como consecuencia de la simplificación de su mapa bancario.
2. Mejora de las condiciones del precio de los servicios financieros y del coste de la deuda. Así, durante el 2009 se consiguió una reducción en 27 puntos porcentuales de los tipos de interés de las pólizas de créditos.
3. Mejora de las condiciones de las cuentas corrientes, con una mejor retribución de saldos.

Para obtener el beneficio que consiguen las entidades adheridas por la implantación del sistema hace falta sumar estos tres componentes y restar, como coste de oportunidad, la posible reducción de los ingresos financieros que pueden obtener.

Con respecto a los beneficios operativos, también son de tres tipos:

1. Mejora de la eficiencia y de la fiabilidad interna de previsiones y planificación (el sistema obliga a realizar una planificación de tesorería tanto a largo plazo como a corto plazo).
2. Mejoras administrativas: la centralización de fondo ha reducido la carga de trabajo.
3. Simplificación en la negociación bancaria por el hecho de que cada entidad pública trabaja con

Cuadro 1

Beneficio económico general, 2007-2009

Cifras en M€	2007 (8 meses)	2008 (12 meses)	2009 (12 meses)	Beneficio total 2007-2009
Generalitat de Catalunya	7,3	19,8	24	51,1
Entidades públicas	0,8	0,7	No se cuantifica	1,5
Total	**8,1**	**20,5**	**24**	**52,6**

Fuente: Departamento de Economía y Conocimiento.

una sola entidad financiera y obtiene una mejor gestión de las previsiones.

El cuadro 1 resume el beneficio total obtenido por la Generalitat y las entidades públicas en el período abril 2007 - diciembre 2009.

En definitiva, la implantación del sistema ha conllevado importantes mejoras de eficiencia y herramientas para hacer frente a nuevos procesos de optimización corporativa. Este hecho toma todavía más relevancia en la situación actual de crisis, que requiere, más que nunca, además de mejoras de eficiencia, actuaciones que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La experiencia reciente en la gestión de la deuda

Josep M. Sánchez Pascual
Dirección General de Política Financiera, Seguros y Tesoro de la Generalitat de Catalunya

En los últimos años dos cuestiones de índole muy diferente han tenido impacto significativo en la forma y los procedimientos de gestión de la deuda de las comunidades autónomas, en general, y de la Generalitat de Catalunya, en particular: por una parte, la aplicación de las normas de contabilidad nacional según los criterios del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (SEC), que ha favorecido, indirectamente, una racionalización de la gestión de la deuda, y por otra parte, la crisis económica y financiera en la cual nos encontramos, que ha forzado a cambiar el modelo.

1 La aplicación de los criterios del SEC en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria

El primer factor determinante de la gestión del endeudamiento en los últimos años es la aplicación de las normas de contabilidad nacional según los criterios del SEC, que ha comportado, entre otros, lo siguiente:

- la contabilización de déficit y deuda pública en términos de contabilidad nacional, y
- la sectorización de la economía de manera que el sector administraciones públicas no incluye únicamente las administraciones públicas propiamente dichas, sino también todos los entes y las empresas controladas por las administraciones públicas, siempre que sus ingresos provenientes de ventas, en condiciones de mercado, no superen el 50% de los costes de producción.

El sector público de la Generalitat está formado por un amplio abanico de entidades y empresas públicas de características muy diferentes; esta dispersión de entes provoca ineficiencias en términos de acceso a los mercados financieros. Por este motivo, una vez que la deuda de las entidades clasificadas en el sector Administración pública de la Generalitat, de acuerdo con las normas del SEC (AP-SEC), se consolidó con el de la Generalitat (liquidación presupuestaria del

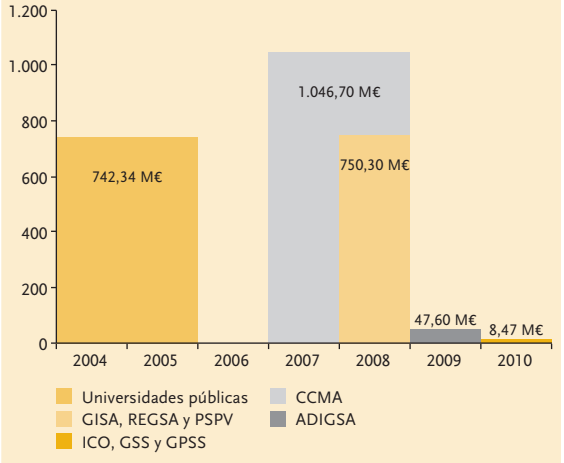
2003), se consideró oportuno que la Generalitat iniciara un proceso de asunción de la deuda mencionada, con la intención de que concentrándolo se redujera la carga financiera y se racionalizara la gestión del endeudamiento, ya que así se podría acceder a los mercados con mejores condiciones financieras y se facilitaría el seguimiento de los objetivos fijados en los planes anuales de endeudamiento.

El procedimiento utilizado para racionalizar la gestión de la deuda ha variado a lo largo del tiempo, básicamente en función de las condiciones imperantes en los mercados financieros y de las condiciones particulares de los diferentes préstamos formalizados por las entidades del sector público. Los primeros casos de asunción de la deuda que se llevaron a cabo fueron los relativos a las universidades públicas y a la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA), en el año 2004. En estos casos el Departamento de Economía y Finanzas emitió nueva deuda de la Generalitat y transfirió los fondos a las entidades mencionadas, con la finalidad exclusiva de amortizar anticipadamente los préstamos que tenían formalizados. En el año 2008 se siguió parcialmente el mismo procedimiento: en el caso de determinados préstamos que se consideraba que tenían condiciones financieras lo bastante buenas y que no se podían mejorar sustancialmente mediante nuevas emisiones de deuda, se optó por la subrogación de la Generalitat en la posición contractual de las entidades del sector público. Este fue el caso de todos los préstamos formalizados con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), ya que se amortizaron anticipadamente solo los que tenían condiciones financieras que podían ser mejoradas con nuevas emisiones. En los años 2009 y 2010, el deterioro de las condiciones de los mercados financieros ha comportado que el procedimiento utilizado haya sido, en todos los casos, el de la subrogación en la posición contractual de la entidad deudora.

Así, continuando el proceso iniciado con las universidades públicas y la CCMA, en el año 2008 la Administración de la Generalitat absorbió la deuda de Gestión de Infraestructuras, SA (GISA), Riegos de la Generalitat, SA (REGSA) y el Parque Sanitario

Gráfico 1

Endeudamiento de entidades del AP-SEC absorbido por la Generalitat



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Economía y Concimiento.

Pere Virgili (PSPV) y el 2009 el de Administración, Promoción y Gestión, SA (ADIGSA). Durante el ejercicio 2010 ha continuado este proceso y se ha absorbido la mayor parte de las operaciones de endeudamiento del Instituto Catalán de Oncología (ICO), Gestión y Prestación de Servicios Sanitarios (GPSS) y Gestión de Servicios de Salud (GSS), entidades del ámbito sanitario, de manera que al finalizar el 2010 se estima que el endeudamiento de las entidades y empresas que pertenecen al sector Administración pública de la Generalitat que ha absorbido la Generalitat entre el 2004 y el 2010 es, según los criterios del SEC, de 2.595,41 millones de euros (véase el detalle en el gráfico 1).

Esta deuda asumida por la Generalitat ha comportado un ahorro en la carga financiera que de forma directa podemos estimar en unos 2,2 millones de euros anuales, a causa de las mejores condiciones de las nuevas emisiones que se hicieron para refinanciar la deuda de las universidades y la CCMA. En términos globales, por lo tanto, se estima que el ahorro acumulado durante el período 2004-2010 es de 11 millones, y puede llegar a ser de unos 22 millones,

dado que la vida media de las operaciones es de unos diez años.[1] En los casos posteriores, las subrogaciones no comportaron un ahorro directo, porque las operaciones se mantuvieron, pero sí indirecto, ya que cuando se amortizan se pueden refinanciar con mejores condiciones que las que habrían obtenido los prestatarios originales, y sobre todo porque se puede acceder a los mercados de capitales con más probabilidad de éxito desde un emisor que concentre la apelación al crédito desde la mejor calificación crediticia y que pueda presentar cuentas consolidadas que faciliten el análisis y seguimiento a los inversores, lo que comporta una racionalización de la gestión del endeudamiento.

Aparte del ahorro por la carga financiera, hay que mencionar las ventajas organizativas que supone la simplificación en el seguimiento y rendimiento de cuentas derivado de la reducción del número de agentes que pueden incurrir en endeudamiento.

2

La crisis económica y financiera

El otro factor que ha incidido en la gestión de la deuda ha sido la crisis económica y financiera que se inició el verano del 2007, con la crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo. Esta crisis, iniciada básicamente en el sector financiero, se extendió al resto de la economía de la mano de la restricción del crédito y de la liquidez, y comportó que las administraciones públicas emprendieran paquetes de estímulos fiscales con la finalidad de llevar a cabo políticas fiscales anticíclicas. Como consecuencia, los déficits y la deuda públicos crecieron de forma rápida y generalizada, en un contexto de crecimiento económico bajo, y así se inició una crisis de deuda soberana y se extendió a los mercados financieros una desconfianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El aumento del déficit y la deuda es un fenómeno que ha afectado a todas las administraciones públicas. En el caso de la Generalitat de Catalunya, se ha agravado por la fuerte reducción de los ingresos procedentes del impuesto sobre transmisiones patrimoniales (véanse los gráficos 2 y 3).

El impacto de esta crisis financiera ha sido de gran importancia en la gestión de la deuda de la Generalitat y ha forzado a cambiar el modelo que había funcionado los últimos años, durante los cuales las necesidades de financiación de la Generalitat se cubrían fundamentalmente mediante los programas de emisión de bonos y obligaciones (para la deuda a medio y a largo plazo) y de pagarés (hasta a un año), bajo ley española, que se negociaban en la Bolsa de Barcelona y tenían las subastas como instrumento principal de emisión de deuda. Aparte de las subastas periódicas –bimensuales en el caso de los bonos y obligaciones, y quincenales en el de los pagarés–, se hacían una o dos emisiones aseguradas y alguna operación de préstamo, fundamentalmente con entidades alemanas y bajo ley alemana, en la modalidad de préstamo cesible, llamado *Schuldschein*.

Con la crisis financiera, este modelo se vuelve inviable. El programa de subastas de bonos y obligaciones, que se había iniciado en 1996, deja de ser un instrumento para emitir deuda. Con respecto al programa de pagarés, las subastas también se han declarado desiertas en diversas ocasiones. Por otro lado, una parte importante de los habituales compradores de deuda han desaparecido, porque eran bancos que han pasado a estar intervenidos.

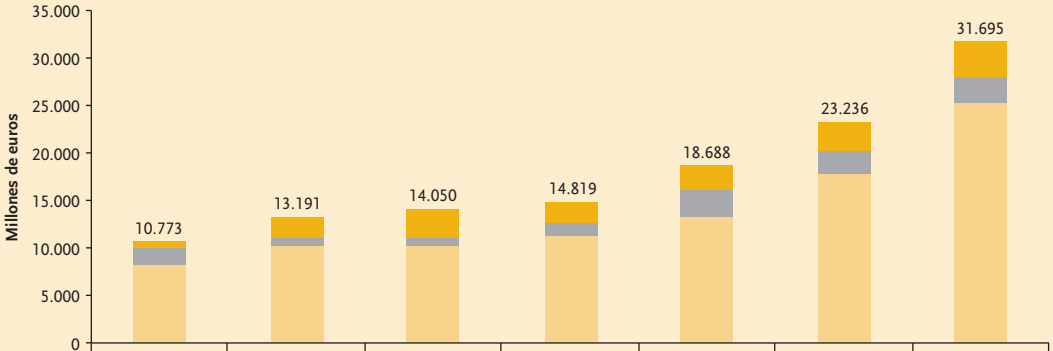
Todo esto ha comportado que en 2009 y sobre todo en 2010 se haya tenido que cambiar de forma radical el modelo de emisión de deuda de la Generalitat. Estos son los cambios principales:

- Fin de las subastas. Las subastas de bonos y obligaciones, que se hacían bimensualmente, habían sido el núcleo de la emisión de deuda de la Generalitat desde 1996 y mediante esta mo-

1. Esta estimación no incluye el ahorro más allá del vencimiento de las operaciones de la deuda asumida por la Generalitat. De hecho, si consideramos que al vencimiento se hubieran renovado por diez años más, el ahorro estimado adicional estaría por encima de los 12 M€ anuales (120 M€ en diez años), dado que actualmente hay más diferencia entre el coste financiero que tendría la Generalitat y el que tendrían las universidades, la CCMA y las otras empresas públicas.

Gráfico 2

Evolución del endeutamiento del AP-SEC

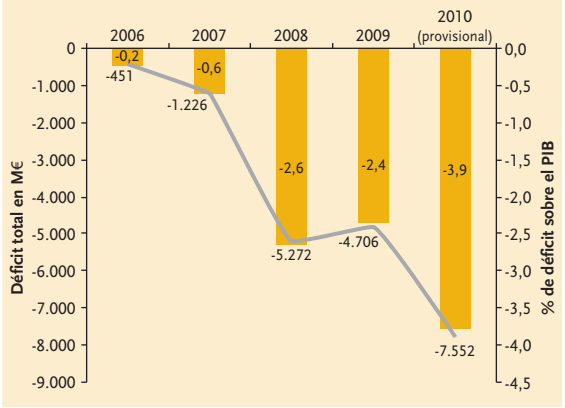


	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010[1]
Empresas SEC[2]	783	2.190	2.990	2.250	2.553	3.051	3.599
Corto plazo	1.755	819	741	1.249	2.772	2.388	2.786
Largo plazo	8.235	10.181	10.319	11.321	13.363	17.797	25.310

1. Datos provisionales.
2. El importe de los años 2008 y 2009 se ha obtenido sumando la deuda SEC de la situación del endeudamiento (no incluye la deuda con el ICF y el ICCA) y la deuda de empresas del AP-SEC con el ICF, según informa el ICF. A partir del año 2008, incluye la deuda de empresas del AP-SEC con el ICF. La cifra del año 2010 es provisional (todavía no hemos calculado la situación del endeudamiento a 31 de diciembre de 2010 ni la comparativa con el Banco de España); la hemos obtenido a partir del informe ZD22_N a 25 de febrero de 2011, con la fecha 31 de diciembre de 2010 como referencia y seleccionando las agrupaciones SC95, SC00 y SC11, e incluye el largo plazo y el corto plazo y la deuda con el ICF y el ICCA.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Economía y Concimiento.

Gráfico 3

Evolución del déficit del sector AP-SEC Generalitat



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Economía y Concimiento.

dalidad se formalizó la mayor parte del endeudamiento hasta julio del 2008. Las subastas de septiembre y noviembre del 2008 se declararon desiertas y el 2009 se dejaron de convocar, dado que las entidades financieras dejaron de asistir a raíz de los cambios experimentados en los mercados financieros. En cuanto al programa de pagarés, iniciado en 1994, continúa habiendo subastas, pero los importes con los cuales acuden las entidades financieras han disminuido hasta niveles tan bajos que en diversas ocasiones se han declarado desiertas. Las entidades financieras han cambiado su política y ya no quieren (o no pueden) asumir el riesgo de quedarse con valores en sus carteras que no tengan previamente colocados.

- Emisiones no aseguradas; modalidad *best effort*. Aparte de las subastas, la Generalitat realizaba también una o dos emisiones públicas aseguradas cada año. Se pedían ofertas y las entidades que ofrecían mejores condiciones de coste financiero y capacidad de colocación recibían el encargo de lanzar la emisión. Aseguraban al

emisor que recibiría el importe de la emisión aunque se diera el caso de que no la pudieran colocar en el mercado, ya que estas entidades se comprometían a quedarse lo que no se pudiera colocar. A partir de julio del 2008, las entidades financieras dejaron de asegurar emisiones por los mismos motivos mencionados para al caso de las subastas. A partir de aquel momento, las emisiones públicas se han lanzado mayoritariamente por el sistema de *best effort*, por el cual las entidades seleccionadas se comprometen a esforzarse tanto como puedan para colocar la emisión al precio convenido con el emisor, pero sin asumir ningún compromiso de aseguramiento, de manera que si la emisión no se puede colocar en el mercado, el emisor recibe los fondos y su reputación puede recibir un impacto negativo que encarezca las siguientes.

- Necesidad de llegar a nuevos inversores y acudir a nuevos mercados. En la situación anterior a agosto del 2008, la liquidez era abundante en los mercados internacionales y había determinado inversores, algunos bancos alemanes fundamentalmente, que compraban una parte muy significativa de la deuda que emitían las comunidades autónomas españolas. A raíz de la crisis financiera, se puede decir que estos inversores han desaparecido por la dificultad de sobrevivir. Por otra parte, hay que tener presente que un 78% del total de la deuda pública emitida por la Generalitat de Catalunya a 31 de diciembre de 2009 estaba en manos de inversores no residentes en España (Alemania, 43%; Francia, 14%; Luxemburgo, 7%; Irlanda, 5%; Países Bajos, 2%, y otros, 7%), y solo un 22% estaba colocado en España. Al intensificarse la crisis financiera, por una parte ha habido, con más o menos intensidad según los momentos, un sesgo de los inversores hacia valores emitidos por emisores de su propio país, y por otra parte, una congelación de las líneas de riesgo para invertir en los países europeos llamados periféricos, lo cual ha comportado la necesidad de llegar a nuevos inversores que no hubieran invertido en deuda de la Generalitat anteriormente y de acudir a nuevos mercados. Con esta finalidad, en 2009 la Dirección General de Política Financiera y Seguros formalizó un programa de emisión de bonos Euromedium Term Note (EMTN), regulado por ley inglesa y listado en la Bolsa de Luxemburgo, siguiendo los estándares internacionales, con el fin de llegar a nuevos inversores que tienen como requisito invertir en valores emitidos exclusivamente bajo esta documentación. En 2010 se ha formalizado un instrumento similar para emitir deuda a corto plazo, Euro Commercial Paper (ECP), y también se han hecho los primeros pasos para hacer emisiones en Japón y el Reino Unido.
- Más requerimiento de información en inversores y agencias de *rating*. El aumento de las necesidades de endeudamiento y la investigación de nuevos inversores han hecho que sea imprescindible proveer los inversores y las agencias de *rating* de información actualizada sobre la ejecución presupuestaria, las necesidades de endeudamiento y la planificación de las finanzas para los ejercicios próximos.[2] Se ha convertido en necesario difundir esta información mediante la página web y con reuniones con el máximo número posible de inversores para presentar el perfil de riesgo de la Generalitat.
- Emisión destinada a inversores detallistas. Con las difíciles circunstancias de los mercados también ha sido necesario recuperar la emisión destinada a inversores detallistas, instrumento que no se utilizaba desde finales de los años ochenta cuyo éxito requiere la colaboración de entidades financieras con una extensa red de oficinas que permitan una amplia distribución de la emisión

2.Habrá que seguir profundizando en la formulación de los escenarios presupuestarios de la Generalitat con el fin de garantizar que la actuación del Gobierno sea sostenible y compatible con los objetivos de disciplina fiscal. En este sentido, véase el artículo de este dossier "Los escenarios presupuestarios a medio plazo y la experiencia de la Generalitat de Catalunya".

para llegar a colocar volúmenes relevantes. La primera experiencia en este sentido es la emisión de noviembre del 2010, por 3.000 millones de euros, con un volumen de más de 230.000 suscripciones recibidas.

3 Perspectivas de futuro

Para acabar, hacemos una referencia al futuro previsible de la gestión de la deuda. Hay establecidos objetivos para disminuir el déficit para los próximos años a fin de que se llegue al 1,1% del PIB el año 2013, de manera que los incrementos de deuda sean menores. Sin embargo, el volumen de endeudamiento alcanzado comporta que la gestión de su refinanciación y la financiación de los nuevos déficits requieran estrategias propias de emisores frecuentes en los mercados de capitales, y esto significa intensificar las actuaciones ya iniciadas en 2010: incrementar las actividades de *marketing* para llegar a nuevos inversores dentro del mercado del euro y hacer emisiones en nuevos mercados, como el de los Estados Unidos de América y el de algunos países asiáticos. Todo esto, claro está, en un contexto de progresiva normalización de las condiciones de los mercados financieros que hay que esperar que, más pronto que tarde, se acabe produciendo.

Apéndice

Abstracts of the articles included in this number 219

Abstracts of the articles included in this number

Performance Budgeting. Principal component and key aspects in the light of international experience

The purpose of performance budgeting is to improve efficacy, efficiency and transparency in public spending by linking resources allocation (to projects or bodies) to expected results. This interconnection is achieved through information on results: performance indicators and the results from public evaluations. Over the last two decades, performance budgeting has spread significantly amongst public authorities worldwide. However, despite the general adoption of this approach, certain dysfunctions can be identified that question its effectiveness in achieving the desired results. These factors include two crucial obstacles: firstly, the difficulties entailed in linking the budget to the government's strategic planning and, secondly, results measurement systems and, particularly the (scant) use of results indicators. This article surveys these issues in the light of international experience, focusing on the lessons that the Catalan Government, which began the process of introducing performance budgeting in 2005, can learn from it.

Performance budgeting in the organisational framework of a decentralised public administration

This article provides a guide to the requirements for a budgeting system applicable in a public sector with a decentralised organisational architecture (agency model). It is noted that the configuration of such a system must be approached as a question of institutional design aimed at eliminating the organisation control problems over the use of resources that are generated by devolution. To assess these proposals, the study presents a theoretical framework in which the conditions and requirements are laid out for any budgeting system applied in models for the decentralised management of public activities. Finally, the article suggests the need to undertake the organisa-

tional reforms described in order to implement fiscal policy more effectively in terms of budgetary stability and discipline.

Strategic management in government: the system for reviewing spending and results from public services agreements in the United Kingdom (1998-2009)

The article describes and assesses the main characteristics of the United Kingdom's budgetary system in recent years, and future prospects with the arrival of a new Government. A detailed overview is provided of the SR-PSA (Spending Review and Public Service Agreements) model, which is based, in the main, on two-yearly reviews of public spending on the basis of which decisions are taken about public policy reform and many of the budgetary provisions for a three-year period are planned and set. Moreover, departmental (and interdepartmental) commitments to achieve certain objectives and results are also established. In his conclusions, the author describes the progress that has been made thanks to this budgetary reform in establishing a multi-annual vision of public budgets, enabling spending prioritisation processes to be established and improving management and compliance with public programmes and services, which had been unable to achieve their maximum potential due, principally to human and institutional factors.

Designing a results-oriented internal control model

The function of internal control needs to be redesigned to adapt to the new challenges that the public administration currently faces. This article describes the experience of the Autonomous Government of the Canary Islands in replacing the traditional internal control model, known as the auditing function, is gradually being substituted for a permanent financial control. This has a specific approach, especially inductive to generating and consolidating a process of cultural change in the heart of public organisations, encouraging the establishment of guidelines to results and to other standards of good management, such as the international models that form the basis for modernisation projects and reforms within the public sector in more developed countries.

This is a control model that attaches as much importance to analysis of the degree of adaptation to the legality of administrative activity as to measuring the results from the work carried out, as well as analysis, description and assessment of intangible assets, which are the main factors in creating value. We can call these factors (managerial capacity and leadership, workforce, organization and internal processes) "facilitators" in order to aid understanding and make clear the cause-and-effect relationship between these and the results. This model enables the public administration to become aware of what type of measure and what sphere or approach should be adopted in order to produce results.

Programme evaluation, performance budgeting and PART (Programme Assessment and Rating Tool): the U.S. Federal Government experience

An examination of the history of budget reform in the United States indicates a perpetual tug of war between the executive and legislative branches of government for power. But surprisingly, in spite of this highly charged political process, there exists a consistent and common thread of concern for improving government performance and a desire to inject more "rationality" (measurement and evaluation) into budgeting decisions. In the past century, U.S. federal budget reforms have been centralizing (the Budget Act of 1921), activity-based (performance budgeting of the 1950s), focused on program evaluation (PPBS in the 1960s), management-oriented (MBO in the early 1970s), bottom-up (ZBB in the mid-1970s), dra-

conian (Gramm-Rudman-Hollings of the 1980s), and concerned with results (GPRA in the 1990s). Unfortunately, establishing a direct link between and among performance measurement, program evaluation and final appropriations remains elusive. In the U.S. today, the stakes have become too significant and entrenched. The sheer size of the U.S. federal budget as well as the dramatic change in the nature of federal expenditures (from predominantly supporting government administration to funding transfer payments to individuals) ups the ante of the politics of the public budgeting process. Perhaps more importantly, the overwhelming U.S. federal deficit and debt simply overshadow consideration of performance as the President and Congress mull over literally billions of dollars in cuts to the current and next fiscal year budgets.

The hidden faces of public spending programming

In recent years, the evaluation and transparency of public spending have become two of the most highly appreciated elements of public management in many advanced countries. At this time of crisis and great social and economic transformations, few public initiatives escape questioning and debate over the value they contribute and their timeliness. Although the need to generate evaluative knowledge would appear self-evident, doubts about its practical use for expenditure programming have not been completely dispelled. After many years of serious, prolonged efforts in this direction, the OECD countries have made advances in presenting non-financial information in budget documents. However, there continue to exist several major challenges to overcome to integrate this information with financial data and for both to be taken into account in spending programming. This article analyses the potential of evaluation, not so much as a tool for maximising efficiency and efficacy in public management as a factor in strategic innovation in spending. To this end, the author attaches particular importance to the need to adapt the decision-making and evaluation model for the designation of resources in accordance with the current context of uncertainty and great shortage of resources. Although the field is very wide, the objective is modest. The aim is merely to present a framework for analysis and debate on different facets that have, to a certain extent, remained hidden or have not been sufficiently taken into account in expenditure programming: conflict, cooperation, induced effects, participatory evaluation, mutual transparency and incentives for innovation.

Fiscal crisis and public sector reform in the context of the great recession

This article considers the severity of the fiscal crisis in the context of the "great recession". Cyclical and structural factors which underlie the deterioration of countries' fiscal position are analysed, as are the challenges to extending budgetary scope in such a context. The lessons learned from earlier fiscal consolidation processes are considered, and the measures that have proved most effective are identified, along with their strategies for political management. The author also discusses different measures for adjusting spending, with their advantages and disadvantages. The core argument is that, besides fiscal consolidation policies, a wide range of institutional reforms is also required. Such reforms should seek, firstly, to anchor the sustainability of public finance and, secondly, to increase the efficiency with which spending is managed. This leads to discussion of the different possibilities for strengthening fiscal governance and reforming public management.

Nota d'economia

Número 99

Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Coneixement